




DROIT ADMINISTRATIF

droit, objectifs publics et observation des normes

Document de travail 51



Digitized by the Internet Archive
in 2012 with funding from
University of Ottawa

Rapports et documents de travail de la Commission de réforme du droit du Canada

Rapports au Parlement

1. *La preuve* (19 déc. 1975)
2. *Principes directeurs — Sentences et mesures non sentencielles dans le processus pénal** (6 fév. 1976)
3. *Notre droit pénal* (25 mars 1976)
4. *L'expropriation** (8 avril 1976)
5. *Le désordre mental dans le processus pénal** (13 avril 1976)
6. *Le droit de la famille** (4 mai 1976)
7. *L'observance du dimanche** (19 mai 1976)
8. *La saisie des rémunérations versées par la Couronne du chef du Canada** (19 déc. 1977)
9. *Procédure pénale — Première partie : amendements divers** (23 fév. 1978)
10. *Les infractions sexuelles** (29 nov. 1978)
11. *Le chèque* (8 mars 1979)
12. *Le vol et la fraude** (16 mars 1979)
13. *Les commissions consultatives et les commissions d'enquête* (18 avril 1980)
14. *Le contrôle judiciaire et la Cour fédérale** (25 avril 1980)
15. *Les critères de détermination de la mort** (8 avril 1981)
16. *Le jury* (28 juill. 1982)
17. *L'outrage au tribunal** (18 août 1982)
18. *L'obtention de motifs avant la formation d'un recours judiciaire — Commission d'appel de l'immigration* (16 déc. 1982)
19. *Le mandat de main-forte et le télémandat* (22 juill. 1983)
20. *Euthanasie, aide au suicide et interruption de traitement** (11 oct. 1983)
21. *Les méthodes d'investigation scientifiques : l'alcool, la drogue et la conduite des véhicules** (10 nov. 1983)
22. *La communication de la preuve par la poursuite* (15 juin 1984)
23. *L'interrogatoire des suspects* (19 nov. 1984)
24. *Les fouilles, les perquisitions et les saisies* (22 mars 1985)
25. *Les techniques d'investigation policière et les droits de la personne* (12 juin 1985)
26. *Les organismes administratifs autonomes* (23 oct. 1985)
27. *La façon de disposer des choses saisies* (24 avril 1986)
28. *Quelques aspects du traitement médical et le droit pénal* (12 juin 1986)
6. *L'amende** (1974)
7. *La déjudiciarisation** (1975)
8. *Les biens des époux** (1975)
9. *Expropriation** (1975)
10. *Les confins du droit pénal : leur détermination à partir de l'obscénité** (1975)
11. *Emprisonnement — Libération** (1975)
12. *Les divorcés et leur soutien** (1975)
13. *Le divorce** (1975)
14. *Processus pénal et désordre mental** (1975)
15. *Les poursuites pénales : responsabilité politique ou judiciaire** (1975)
16. *Responsabilité pénale et conduite collective** (1976)
17. *Les commissions d'enquête — Une nouvelle loi** (1977)
18. *La Cour fédérale — Contrôle judiciaire** (1977)
19. *Le vol et la fraude — Les infractions* (1977)
20. *L'outrage au tribunal — Infractions contre l'administration de la justice** (1977)
21. *Les paiements par virement de crédit* (1978)
22. *Infractions sexuelles** (1978)
23. *Les critères de détermination de la mort** (1979)
24. *La stérilisation et les personnes souffrant de handicaps mentaux* (1979)
25. *Les organismes administratifs autonomes** (1980)
26. *Le traitement médical et le droit criminel** (1980)
27. *Le jury en droit pénal** (1980)
28. *Euthanasie, aide au suicide et interruption de traitement** (1982)
29. *Partie générale : responsabilité et moyens de défense* (1982)
30. *Les pouvoirs de la police : les fouilles, les perquisitions et les saisies en droit pénal** (1983)
31. *Les dommages aux biens — Le vandalisme* (1984)
32. *L'interrogatoire des suspects* (1984)
33. *L'homicide* (1984)
34. *Les méthodes d'investigation scientifiques* (1984)
35. *Le libelle diffamatoire* (1984)
36. *Les dommages aux biens — Le crime d'incendie* (1984)
37. *La juridiction extra-territoriale* (1984)
38. *Les voies de fait* (1985)
39. *Les procédures postérieures à la saisie* (1985)
40. *Le statut juridique de l'Administration fédérale* (1985)
41. *L'arrestation* (1985)
42. *La bigamie* (1985)
43. *Les techniques de modification du comportement et le droit pénal* (1985)
44. *Les crimes contre l'environnement* (1985)
45. *La responsabilité secondaire* (1985)
46. *L'omission, la négligence et la mise en danger* (1985)
47. *La surveillance électronique* (1986)
48. *L'intrusion criminelle* (1986)
49. *Les crimes contre l'État* (1986)
50. *La propagande haineuse* (1986)

Documents de travail

1. *Le tribunal de la famille** (1974)
2. *La notion de blâme — La responsabilité stricte** (1974)
3. *Les principes de la détermination de la peine et du prononcé de la sentence** (1974)
4. *La communication de la preuve** (1974)
5. *Le dédommagement et l'indemnisation** (1974)
44. *Les crimes contre l'environnement* (1985)
45. *La responsabilité secondaire* (1985)
46. *L'omission, la négligence et la mise en danger* (1985)
47. *La surveillance électronique* (1986)
48. *L'intrusion criminelle* (1986)
49. *Les crimes contre l'État* (1986)
50. *La propagande haineuse* (1986)

La Commission a également publié au-delà de soixante-dix documents d'étude portant sur divers aspects du droit. Pour obtenir le catalogue des publications, écrire à : Commission de réforme du droit du Canada, 130 rue Albert, Ottawa (Ontario) K1A 0L6, ou Bureau 310, Place du Canada, Montréal (Québec) H3B 2N2.

* Ces documents sont épuisés mais ils peuvent être consultés dans de nombreuses bibliothèques.

DROIT,
OBJECTIFS PUBLICS
ET OBSERVATION
DES NORMES

On peut obtenir ce document gratuitement en écrivant à :

Commission de réforme du droit du Canada
130, rue Albert, 7^e étage
Ottawa, Canada
K1A 0L6

ou

Bureau 310
Place du Canada
Montréal (Québec)
H3B 2N2

©Commission de réforme du droit du Canada 1986
N° de catalogue J32-1/51-1986
ISBN 0-662-54083-2

Commission de réforme
du droit du Canada

Document de travail 51

DROIT,
OBJECTIFS PUBLICS
ET OBSERVATION
DES NORMES

1986

Avis

Ce document de travail présente l'opinion de la Commission à l'heure actuelle. Son opinion définitive sera exprimée dans le rapport qu'elle présentera au ministre de la Justice et au Parlement, après avoir pris connaissance des commentaires faits dans l'intervalle par le public.

Par conséquent, la Commission serait heureuse de recevoir tout commentaire à l'adresse suivante :

Secrétaire
Commission de réforme du droit du Canada
130, rue Albert
Ottawa, Canada
K1A 0L6

La Commission

M. le juge Allen M. Linden, président
M^e Gilles Létourneau, vice-président*
M^e Louise Lemelin, c.r., commissaire
M^e Alan D. Reid, c.r., commissaire**
M^e Joseph Maingot, c.r., commissaire
M^e John Frecker, commissaire*

Secrétaire

François Handfield, B.A., LL.L.

Coordonnateur de la section de recherche en droit administratif

Mario Bouchard, D.E.C., LL.L., LL.M.***

Coordonnateur par intérim de la section de recherche en droit administratif

Patrick Robardet, LL.L., LL.M.

Conseillers principaux

John C. Clifford, B.A., LL.B.
Kernaghan R. Webb, LL.B.

* N'était pas membre de la Commission lorsque le présent document a été approuvé.

** Était membre de la Commission lorsque le présent document a été approuvé.

*** Était coordonnateur lorsque la Commission a approuvé le présent document.

Table des matières

ABRÉVIATIONS	1
AVANT-PROPOS	3
INTRODUCTION	5
CHAPITRE UN : La réalisation des objectifs publics : terminologie et principes généraux	9
I. Les concepts fondamentaux	9
II. L'aspect relationnel du processus de réalisation des objectifs publics	11
III. Les intervenants	13
IV. Les moyens d'action de l'Administration	17
V. Les organismes chargés de la réalisation des objectifs publics	18
VI. Résumé	18
CHAPITRE DEUX : L'aspect relationnel du processus de réalisation des objectifs publics	21
I. Le CRTC et le contenu des émissions	23
II. Le SPE et la qualité de l'eau	27
III. La CCDP et les conduites discriminatoires	29
IV. Le système de justice pénale et le comportement criminel	32
V. Les régimes d'inspection et les administrés	33
A. L'ACTA et la sécurité aérienne	33
B. Les problèmes liés à la conception des régimes : le transport des marchandises dangereuses	35
VI. Résumé	36

CHAPITRE TROIS : Les moyens d'action utilisés pour réaliser les objectifs publics	39
I. Les critères d'appréciation	40
II. Les moyens d'action de l'Administration	42
A. Les prescriptions de nature coercitive : la poursuite des infractions réglementaires	42
B. Les prescriptions de nature coercitive : les permis	46
C. Les mesures d'incitation financière	50
D. La persuasion	55
III. Le recours simultané à plusieurs organismes et moyens d'action : quelques illustrations	57
A. Le contenu des émissions de radio et de télévision	57
B. La lutte contre la pollution industrielle des cours d'eau	59
IV. Résumé	60
CHAPITRE QUATRE : Le rôle des divers intervenants dans la réalisation des objectifs publics	65
I. L'action administrative : considérations générales	66
II. Les composantes de l'action administrative quant à la poursuite des infractions réglementaires	68
A. La recherche de l'information	69
B. L'application de la loi	71
C. Les négociations sans caractère officiel	74
III. Les composantes de l'action administrative quant aux mesures d'incitation financière	75
A. La négociation	75
B. L'application des ententes	76
C. La recherche de l'information	76
IV. Les composantes de l'action administrative quant à l'attribution des permis	77
V. Les composantes de l'action administrative quant à la persuasion	79
VI. Résumé	82

CHAPITRE CINQ : Résumé, observations générales et recommandations 85

 I. Le rôle du droit 87

 II. La voie de la réforme 90

CONCLUSION 95

BIBLIOGRAPHIE 97

TABLE DE JURISPRUDENCE 113

TABLE DES LOIS 115

Abréviations

ACTA	Administration canadienne des transports aériens
BEVFBVC	Bureau d'émission des visas de films et de bandes vidéo canadiens
CCDP	Commission canadienne des droits de la personne
CRDC	Commission de réforme du droit du Canada
CRTC	Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes
ONF	Office national du film
PAA	Programme d'amortissement accéléré
PESP	Programme d'encouragement du secteur pétrolier
PMUPP	Programme de modernisation des usines de pâtes et papiers
SDICC	Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne
SPE	Service de la protection de l'environnement
SRC	Société Radio-Canada
TMD	Transport des marchandises dangereuses

Avant-propos

Dès sa création, la Commission de réforme du droit du Canada s'est attaquée aux difficultés soulevées par les rapports entre le droit et la réalisation des objectifs publics. En 1981, des recherches approfondies dans ce domaine ont débuté avec la publication d'un document d'orientation intitulé *Sanctions, Compliance Policy and Administrative Law* (Eddy, 1981). L'auteur concluait que pour comprendre le rôle du droit par rapport à la réalisation des objectifs publics, on ne pouvait absolument pas se limiter à l'examen des mesures officielles, dans une large mesure prohibitives, que comportent les textes législatifs. Il était en effet indispensable d'analyser les pratiques courantes des organismes administratifs, notamment les négociations officieuses ainsi que les mesures d'incitation. Il fallait donc approfondir nos connaissances sur le «droit en action»¹.

Afin de vérifier les observations préliminaires contenues dans le document de 1981, nous avons entrepris une série d'études empiriques. Les plus exhaustives portaient l'une sur la réglementation du contenu des émissions par le CRTC (Clifford, 1983) et l'autre sur les efforts du SPE en vue de restreindre la pollution industrielle dans les cours d'eau (Webb, 1983). Ces études ont confirmé qu'en insistant sur les mesures à caractère prohibitif, on perd de vue l'importance des mesures moins rigoureuses. La réalisation des objectifs publics suppose en effet rarement le recours à des sanctions; celles-ci ne sont utilisées qu'en dernier ressort, parce que «quelque chose ne va pas». Leur application indique en outre que les mesures moins sévères ont échoué : pour les administrateurs, il ne s'agit sans doute pas tant de garantir l'observation des prescriptions en cause que de réagir à leur violation. Aussi la Commission a-t-elle décidé d'attacher moins d'importance à la notion de sanction pour s'intéresser davantage aux concepts plus larges d'observation des normes de conduite et de réalisation des objectifs publics.

Des études plus spécifiques sont venues s'ajouter aux trois documents principaux. Les auteurs y ont discuté de l'utilisation de techniques contractuelles dans la lutte contre la pollution (Barton, Franson et Thompson, 1983), étudié les moyens par lesquels les sociétés d'État pourraient influencer sur le comportement du secteur privé (La Roche et Webb, 1984), comparé, en matière de lutte contre la pollution, les méthodes fondées sur le contrôle économique d'une part et sur la réglementation d'autre part (Dunning, 1981), identifié les coûts liés à l'observation des normes (Dunning, 1982), étudié la réglementation canadienne en matière de sécurité aérienne (Dagenais, 1983), analysé les activités de l'Administration du pipe-line du Nord (Lucas, 1981), décrit les activités de la Commission canadienne des droits de la personne dans la lutte contre la discrimination (Laberge, 1983), et enfin, étudié les programmes d'incitation de la Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne (Lillico, 1985).

1. Nous avons orienté nos recherches vers la pratique et le fonctionnement du droit dans la société. Dans ce sens, nos travaux en matière de réalisation des objectifs publics présentent beaucoup de points communs avec ceux de l'école du réalisme en droit. Voir, de façon générale, Llewellyn et Hoebel, 1941; Hägerström, 1953; Ross, 1946; Twining, 1973.

Nous tenons à remercier les nombreux fonctionnaires des organismes concernés ainsi que les universitaires, membres de groupes de pression et représentants du secteur privé qui nous ont prêté leur concours. Nous tenons également à manifester notre reconnaissance à l'égard des quatre personnes qui nous ont aidés à synthétiser nos conclusions : Howard R. Eddy, Kenneth Kernaghan, J.W. Mohr et W.T. Stanbury.

Introduction

Un citoyen vivant dans une petite ville du nord du Canada apprend que l'usine de papeterie locale contrevient aux normes fédérales sur les effluents. Inquiet, il communique avec un fonctionnaire qui l'informe que les normes fixées par règlement ne sont pas encore en vigueur. L'usine se conforme toutefois aux conditions d'un calendrier non officiel négocié avec les autorités fédérales et provinciales concernant l'observation des règlements. Le citoyen est encore plus étonné lorsqu'on lui dit que l'Administration a versé une subvention à l'usine afin qu'elle modernise ses installations. Outré de ces révélations, il communique avec le journal et la station de radio de l'endroit et, à grands renforts de publicité, il intente une poursuite privée. Le citoyen éprouvant des difficultés financières et techniques, et n'étant pas en mesure de préparer la preuve, un représentant des autorités fédérales prend l'action en charge. Le propriétaire de l'usine finit par être déclaré coupable et est condamné à une légère amende. Au moment de prononcer le jugement, le juge indique qu'à l'usine, on prend toutes les mesures possibles pour réduire la pollution, que l'entreprise est le pivot économique de la région, et que les conditions de l'entente officieuse entre le gouvernement et l'exploitant de l'usine sont respectées. Il s'interroge en outre sur les raisons pour lesquelles l'action a été intentée.

CXYZ est une station de radio MF. Sa licence l'oblige notamment à diffuser des émissions de musique destinées au grand public. Mais pour répondre aux préférences de ses auditeurs, CXYZ commence à diffuser davantage de musique rock. Les fonctionnaires du CRTC avertissent à plusieurs reprises les dirigeants de CXYZ qu'ils ne se conforment pas aux conditions énoncées dans leur licence. Malgré ces mises en garde, CXYZ continue à diffuser de la musique rock, ce qui amène le CRTC à ne pas renouveler sa licence. Dans une pétition, des auditeurs de CXYZ exigent que le CRTC remette en vigueur la licence de la station de radio. Un mois plus tard, le CRTC octroie à CZYX (issue de la réorganisation de CXYZ) une licence de radio MF pour la diffusion dans le même marché.

Ces illustrations — des scénarios fictifs fondés sur des cas décrits dans Webb, 1983 et Clifford, 1983 — illustrent les nombreux aspects du processus de réalisation des objectifs publics que nos recherches nous ont permis d'identifier. Elles portent à croire que les moyens d'action prévus par la loi ne servent pas toujours efficacement l'intérêt public. Pour le citoyen moyen, ils soulèvent un certain nombre de questions reliées à l'application de la loi. Pourquoi le gouvernement ne poursuit-il pas tous les contrevenants? Pourquoi ne suspend-on pas le permis de ceux qui en violent les conditions? Pourquoi l'Administration conclut-elle des ententes qui autorisent carrément la violation de la loi? Pourquoi de nombreux contrevenants s'en tirent-ils à si bon compte, même lorsqu'ils sont déclarés coupables? Pourquoi le gouvernement verse-t-il de l'argent à des entreprises qui violent clairement la loi? Pourquoi n'applique-t-on pas la loi de façon uniforme? Pourquoi des citoyens sont-ils ignorés ou écartés lorsqu'ils tentent de faire cesser des actes illégaux qu'ils tiennent pour une atteinte à leurs droits ou à l'intérêt public? Les fonctionnaires chargés d'appliquer la loi ne se moquent-ils pas de celle-ci?

De telles questions permettent de comprendre la confusion et l'insatisfaction des citoyens à l'égard de l'attitude adoptée par l'Administration pour réaliser les objectifs publics. Cherchant dans le droit réparation et réconfort, la population est déçue : l'écart est grand entre les attentes que suscite le droit et la sécurité qu'il est dans les faits sus-

ceptible d'offrir. Faute d'être compris et expliqué, cet écart risque de discréditer à la fois le droit, les objectifs poursuivis par l'Administration et les personnes qui ont pour mission d'en assurer la réalisation.

Ce sentiment d'insatisfaction est causé, dans une large mesure, par une mauvaise compréhension du processus de réalisation des objectifs publics et du rôle que le droit peut (ou devrait) jouer dans ce domaine. En réalité, ce rôle est à la fois spécifique et restreint. La loi facilite la réalisation des objectifs publics, l'impose, l'encadre; dans bien des cas, elle en est le véhicule. Par ce document de travail, nous souhaitons favoriser une meilleure compréhension des rapports entre la loi, la réalisation des objectifs publics et l'observation des normes. Il s'agit d'améliorer les mécanismes d'élaboration et de réalisation des objectifs de même que l'utilisation de la loi pour parvenir à cette fin. La mise au point et l'application de textes législatifs ne peuvent être efficaces que si les concepteurs des objectifs, les rédacteurs de lois, les conseillers et les administrateurs comprennent leurs besoins réciproques. Par conséquent, les réformes devraient être conçues dès le départ à la lumière des exigences du processus concret de réalisation des objectifs publics. Cela suppose que l'on connaisse les mesures qui sont utilisées en pratique pour réaliser les objectifs publics ainsi que le cadre législatif dans lequel se situe cette mise en œuvre.

Après un survol de certaines notions clés au chapitre premier, nous examinerons la «véritable nature de la réalisation des objectifs publics» sous trois angles différents : l'aspect relationnel, les moyens d'action et l'action administrative.

Dans le chapitre deux, nous décrivons cette réalisation comme un processus dynamique, qui consiste dans de longs échanges entre l'Administration, le secteur privé et une partie du public. Cette perspective «relationnelle» tranche nettement avec l'approche juridique traditionnelle, caractérisée par des poursuites individuelles, intentées dans des cas spécifiques. Les exemples cités montrent clairement que le rôle joué par le droit dans la réalisation des objectifs publics dépasse de beaucoup les interventions judiciaires.

Dans le chapitre trois, nous examinerons les possibilités et les limites des moyens d'action utilisés pour influencer sur le comportement du secteur privé, y compris les mesures d'incitation financière (subventions, avantages fiscaux, prêts à taux d'intérêt réduit, etc.), la persuasion (publicité, campagnes d'information, conseils, etc.) et les prescriptions de nature coercitive (par exemple les infractions réglementaires et les permis). Tandis que les avocats tendent à recourir surtout aux poursuites et aux suspensions de permis, les administrateurs emploient en règle générale des mesures moins draconiennes. Celles-ci s'avèrent flexibles, commodes et non coercitives. Les milieux juridiques auraient intérêt à mieux les connaître.

Le chapitre quatre portera sur le rôle et les activités des personnes chargées de la réalisation des objectifs, du point de vue des administrateurs et des administrés. Dans le chapitre cinq, nous résumerons quelques-unes des grandes conclusions tirées des chapitres précédents et présenterons des propositions de réforme et de recherches plus approfondies.

Comme la réalisation des objectifs publics et son étude revêtent selon nous un caractère essentiellement pluridisciplinaire², nous nous sommes inspirés des points de vue

2. Voir, de façon générale, Krislov *et al.*, 1972. La réalisation des objectifs publics touche diverses disciplines, notamment la science politique, la science du comportement, l'administration publique, la science économique et le droit, chacune apportant un éclairage qui lui est propre. Ainsi, la définition du terme anglais *politics*, proposée par Meyerson et Banfield, 1955, p. 304, permet de comprendre la diversité des activités et des rapports que met en jeu la mise en œuvre des politiques : [TRADUCTION] «La politique est l'activité (négociation, débat, discussion, mesure coercitive, persuasion, etc.) par laquelle une question est débattue ou réglée».

exprimés par des spécialistes de divers domaines, au Canada comme à l'étranger (voir la bibliographie). En fin de compte, toute amélioration au processus de réalisation des objectifs publics exige des réformes sur le plan législatif comme sur d'autres plans. Le législateur devrait notamment envisager la possibilité d'officialiser des «périodes transitoires», de façon que les grands changements d'orientation puissent s'effectuer sans bouleversements inutiles; il est en outre urgent d'intégrer davantage dans un cadre législatif les moyens d'action à caractère non coercitif. D'autre part, des réformes de nature non législative (changements d'attitudes, méthodes de gestion, formation, par exemple) pourraient aussi contribuer à accroître l'efficacité des divers moyens d'action utilisés pour réaliser les objectifs publics.

L'un des thèmes principaux de ce document consiste donc dans la nécessité de prendre conscience des écarts qui existent entre la réalité et les apparences; quelles sont les conséquences de ces écarts, et peuvent-ils (ou devraient-ils) être supprimés? La réalisation des objectifs publics est dans une large mesure dépourvue de formalisme. On peut se demander si ce caractère devrait être consacré dans l'élaboration des structures législatives. D'un autre côté, les valeurs qui ont été retenues dans le rapport 26 de la Commission (Canada, CRDC, 1985) comme essentielles à la qualité de l'administration publique s'appliquent ici aussi. Il faudra donc, si l'on veut préserver l'intégrité globale du système, chercher un certain équilibre entre, d'une part, l'équité, la responsabilité des administrateurs, la transparence et les principes de justice fondamentale et, d'autre part, l'efficacité ainsi que la saine gestion dans la prise de décisions visant à assurer la réalisation des grands objectifs publics.

CHAPITRE UN

La réalisation des objectifs publics : terminologie et principes généraux

Avant d'aborder notre étude des rapports entre le droit, les moyens d'action utilisés pour réaliser les objectifs publics et l'observation des normes de conduite imposées aux citoyens, il faut expliquer les concepts et les termes employés dans ce document de travail. Dans le présent chapitre, nous précisons brièvement des concepts tels que : les objectifs publics, la réalisation de ces objectifs et l'observation par les administrés des règles de conduite qui leur sont imposées. Nous donnerons aussi un aperçu des intervenants, des organismes et des moyens d'action qui jouent un rôle essentiel dans la réalisation des objectifs publics et décrirons le rôle du droit administratif dans ce domaine.

I. Les concepts fondamentaux

Dans le présent document, nous donnons à l'expression «objectifs publics» un sens très large³ : elle vise l'ensemble des objectifs fondamentaux poursuivis par l'Administration, qu'il s'agisse par exemple de favoriser l'enrichissement de la culture canadienne ou d'améliorer la santé et la qualité de la vie des canadiens.

3. Le terme anglais *Policy*, traduit ici par objectifs publics, comporte plusieurs acceptions : son sens provient sans doute de sa racine grecque *politeia*, «l'art de gouverner la cité». De façon générale, les objectifs publics sont l'ensemble des [TRADUCTION] «considérations qui motivent une autorité lorsqu'elle légifère, lorsqu'elle adopte une ligne de conduite ou lorsqu'elle agit de quelque façon» (Walker, 1980, p. 965). Habituellement, les «considérations qui motivent une autorité» sont avant tout la mise en valeur ou la protection de l'intérêt public, et la protection des droits et libertés individuels. La réalisation des objectifs publics sera considérablement facilitée lorsque l'Administration et les parties privées auront établi un certain consensus quant aux valeurs qui sous-tendent la poursuite de ces objectifs et quant aux résultats qui devraient en découler. Cependant, la réalisation de cet idéal est une tâche ardue dans le cas des politiques soulevant un ensemble «polycentrique» de problèmes (Fuller, 1960). Le concept d'objectif public peut évoquer différentes choses. Ainsi, Smith, 1982, décrit trois éléments distincts de la poursuite de ces objectifs. D'une part, les objectifs publics «normatifs» correspondent à ce qui *devrait* être fait (par exemple, l'environnement devrait être protégé contre la pollution industrielle). D'autre part, on peut s'attacher à la façon dont les choses se passent *effectivement* en pratique (par exemple, des arrangements informels sont conclus entre l'Administration et le secteur privé). À mi-chemin entre ces deux types de politiques se trouve celle qui, essentiellement, correspond à ce qui *pourrait* être fait. Pour notre part, nous employons le terme «objectifs publics» pour désigner la politique normative, c'est-à-dire les objectifs poursuivis par l'Administration. Selon Doern et Phidd, 1983, p. 54, plusieurs «valeurs dominantes» concernant les politiques normatives sont choisies et combinées afin de servir le parti politique au pouvoir. Au Canada, parmi ces «valeurs dominantes», on compte : l'efficacité, les libertés individuelles, la stabilité (du revenu et d'autres conditions souhaitées), la redistribution et l'égalité, l'équité, les diversités régionales, les sensibilités locales ainsi que l'identité, l'unité et l'intégration nationales.

Il arrive fréquemment que les différents objectifs publics s'opposent les uns aux autres. Par exemple, on peut souhaiter accroître la prospérité des Canadiens en encourageant l'activité industrielle, mais celle-ci risque d'entraîner des effets secondaires néfastes — pollution, conditions de travail dangereuses. Face à de tels dilemmes, les administrateurs cherchent à concilier des objectifs divergents par nature. En cette matière, ils sont habituellement laissés à eux-mêmes, la loi n'indiquant que très peu de lignes de conduite à cet égard. Par exemple, les fonctionnaires du SPE se trouvent placés devant l'alternative classique de la création d'emplois et de la protection de la vie aquatique : si la législation fédérale relative à la pollution de l'eau était appliquée à la lettre, la protection des poissons constituerait un objectif absolu, sans égard au coût ni à aucune autre considération. Dans la pratique, les administrateurs, les industriels et les tribunaux en arrivent souvent à des compromis; mais la nature ponctuelle de ces ententes rend peu probable l'instauration d'une certaine uniformité en cette matière (Webb, 1983).

Les dilemmes du genre «les emplois ou la protection de la vie aquatique» mettent en lumière deux aspects importants de la poursuite par l'Administration des objectifs qui lui sont assignés : en premier lieu, les moyens d'action utilisés pour réaliser un objectif — soit la stratégie et les modalités d'action — peuvent être différents de cet objectif; en second lieu, il arrive souvent que les textes législatifs n'énoncent pas clairement les principes et objectifs qui les sous-tendent, ce qui peut avoir des conséquences néfastes pour l'Administration, pour le secteur privé et pour le public en général.

Les rapports entre le droit et les objectifs publics ne sont pas sans poser de difficultés. D'une part, l'énoncé dans une loi du but poursuivi par le législateur peut éclairer l'administrateur comme le secteur privé. Mais d'autre part, certaines réalités politiques et économiques — contraintes budgétaires, partage des compétences entre le gouvernement fédéral et les provinces — forcent parfois le Parlement à ne pas expliciter ses objectifs, ou du moins à énoncer certains objectifs sans en indiquer l'ordre de priorité. En outre, le fait d'exprimer les objectifs sous-jacents dans une loi risque de réduire la marge de manœuvre des administrateurs, qui doivent pouvoir adapter leur action à l'évolution de la situation. Il n'est jamais facile de concilier d'une manière adéquate la nécessité d'énoncer dans une loi les objectifs qu'elle vise, et celle de laisser une certaine latitude d'action aux fonctionnaires chargés de son application.

Le législateur doit également préciser le mécanisme de la réalisation des objectifs. La loi doit en effet constituer des organismes administratifs avec des pouvoirs et des moyens d'action leur permettant de réaliser les objectifs poursuivis. La loi prévoit normalement la délégation ordonnée des responsabilités sur le plan pratique et d'une manière générale, elle organise les rapports entre l'Administration, le public et le secteur privé.

Ce document est consacré aux objectifs dont la réalisation suppose certains changements dans le comportement des intervenants du secteur privé, ou à tout le moins l'exercice d'une certaine influence sur celui-ci. Laissant de côté les programmes ressortissant à la notion de *service public* (par exemple, assurance-chômage, régime de pensions, aide sociale), nous nous attacherons à ceux qui sont fondés sur l'*observation* par le secteur privé des prescriptions de l'Administration. Cette observation s'entend ici de l'action ou de l'inaction du secteur privé, correspondant à une norme de conduite proposée ou imposée par l'Administration. Parfois, cette norme est explicite dans la législation (c'est le cas des limites de vitesse ou des normes régissant la sécurité au travail); dans d'autres cas, elle est implicite (par exemple, le programme «Participation» encourage la recherche d'une bonne condition physique, mais ne fixe pas de règles à cet égard). Le législateur décrit parfois les objectifs qu'il poursuit en termes absolus comme c'est le cas de la *Loi sur les pêcheries* qui interdit le déversement de substances toxiques dans

l'eau; cela donne souvent naissance à une norme de conduite impossible à observer. Lorsque la loi n'énonce pas d'objectifs réalistes, les fonctionnaires chargés de l'appliquer pourront se voir reprocher de «ne pas faire leur travail», tandis que l'on accusera le secteur privé de «lanterner».

Un exemple permet d'expliquer la différence entre, d'une part, la réalisation d'un objectif public et, d'autre part, l'observation des normes de conduite imposées par les autorités. Suite au déraillement ferroviaire de Mississauga et dans une large mesure à cause de celui-ci, le gouvernement fédéral a adopté une loi dont l'étendue est considérable et qui instaure un nouveau régime concernant le transport des matières dangereuses. L'objet de ce régime est de réglementer l'activité des transporteurs, mais il n'exige cependant pas de changements d'ordre technologique. Par voie de conséquence, même si les normes sont observées, les carences techniques subsisteront, empêchant la réalisation de l'objectif premier, soit la sécurité du transport des marchandises dangereuses.

La réalisation de nombreux objectifs et programmes suppose que l'Administration établisse des normes de conduite sous la forme de prescriptions ou d'invitations, que ce soit par des dispositions législatives, par les conditions attachées à un permis, ou encore par des moyens moins contraignants, la publicité par exemple. Lorsque l'Administration «invite» les citoyens à faire certaines choses (faire de l'exercice, économiser l'énergie), on ne peut pas concevoir l'imposition de sanctions en cas de contravention.

Le concept d'«observation» nous renvoie à des conduites susceptibles d'une appréciation objective, habituellement par rapport à des normes fixées dans un texte de loi. Or, il est souvent difficile d'apprécier l'observation en tant que telle. Aussi les administrateurs auront-ils recours à des indices secondaires et mesurables : le nombre de poursuites et de suspensions de permis, ainsi que les sommes dépensées pour l'application des textes législatifs. Ces chiffres indiquent sans doute que les administrateurs utilisent les moyens que le législateur a mis à leur disposition, mais ils renseignent peu sur le degré d'observation des normes de conduite.

Même lorsque les normes juridiques sont assorties de sanctions, les administrateurs ne frapperont pas d'une sanction chaque transgresseur. Dans l'exercice de leur discrétion, les administrateurs peuvent estimer qu'en dépit des transgressions, la conduite de la personne en cause constitue une «amélioration» ou «tend à l'observation des normes⁴», et qu'il n'est donc pas nécessaire de prendre des mesures pour faire respecter la loi. Dans quel cas est-il opportun d'exercer cette discrétion afin d'assurer la réalisation des objectifs publics? Voilà une question des plus épineuses. Du point de vue d'un administrateur, l'observation des normes de conduite par les citoyens est importante car elle est liée au but ultime de l'Administration — la réalisation des objectifs publics.

II. L'aspect relationnel du processus de réalisation des objectifs publics

La réalisation des objectifs publics est souvent un processus dynamique et continu caractérisé par l'interaction constante de l'Administration avec le secteur privé et les citoyens. Or, le droit et les juristes s'intéressent surtout à des incidents ponctuels, isolés; le caractère relationnel de la réalisation des objectifs est négligé. Prenons l'exemple de la législation fédérale sur la pollution des cours d'eau. À sa lecture, on pourrait croire

4. Krislov *et al.*, 1972, utilisent l'expression *zone of acceptance*, que l'on pourrait rendre en français par «zone de tolérance».

qu'elle établit un processus rigoureux, inflexible. Mais dans la pratique, les fonctionnaires du SPE et le secteur privé poursuivent des négociations officieuses prolongées, au cours desquelles sont scrutées les diverses incidences techniques et financières de solutions potentielles. Il peut arriver que la réalisation des objectifs publics nécessite des réactions sévères à des incidents isolés, ou encore le recours à la coercition et à la sanction en cas de contravention. Mais présenter ces pratiques comme la règle ou le modèle à suivre serait donner une fausse image de l'action administrative : elles ne correspondent pas aux véritables mandats des administrateurs, ni du reste aux moyens d'action effectivement utilisés par ces derniers.

L'importance de l'interaction entre les divers intervenants a été mise en évidence grâce à certaines études portant sur la réalisation des objectifs publics. Par exemple, certains auteurs pensent que le processus de réalisation des objectifs peut être planifié et amélioré en prenant en considération des «facteurs de prédiction de l'observation des normes de conduite⁵», des «variables critiques déterminant l'incidence de la réalisation des objectifs⁶» et des «conditions pour le succès de la réalisation des objectifs⁷». Bon

5. Rodgers et Bullock, 1976, p. 126, en sont venus à élaborer les «facteurs» suivants : [TRADUCTION] «(1) Les administrés reconnaissent-ils qu'une norme légale devant être observée a été établie? (2) Les administrés sont-ils d'accord avec la norme? (3) Les administrés croient-ils pouvoir tirer profit du texte de loi? (4) Les facteurs liés à la protection de l'environnement militent-ils en faveur ou à l'encontre de l'observation de la norme? (5) La loi énonce-t-elle clairement et soigneusement à qui est confiée la responsabilité d'appliquer la norme? (6) La loi précise-t-elle les modalités et le degré de conformité? (7) Les administrés perçoivent-ils que la non-observation de la norme entraînera des sanctions sévères et certaines? (8) Les personnes au profit desquelles la loi a été établie forment-elles un groupe uni et susceptible de prendre des mesures vigoureuses pour faire valoir leurs droits?»
6. Ainsi, Rodgers et Bullock, 1976, p. 6-7, ont proposé les «variables critiques» suivantes pour déterminer l'incidence de la réalisation des objectifs : [TRADUCTION] «I. Les règles de fond contenues dans la loi : (A) Quelle est l'étendue du changement qu'impose la loi? (B) La loi sera-t-elle considérée comme un avantage ou un fardeau par les administrés qu'elle vise? (C) La loi vise-t-elle à modifier la façon d'agir du public en général ou seulement celle des fonctionnaires? (D) Combien de fonctionnaires la loi affectera-t-elle? (E) Quelle est la précision des critères permettant de déterminer l'observation des normes, et existe-t-il des renseignements permettant de comparer la conduite des administrés aux normes? (F) La loi prévoit-elle des sanctions précises pour la non-observation des normes? (G) La loi énumère-t-elle de façon spécifique les personnes chargées d'appliquer les normes et celles qui doivent les observer? II. Les aspects social, économique et politique du contexte entourant l'observation des normes : (A) La loi est-elle contraire aux valeurs sociales locales? (B) Le contexte comporte-t-il des caractéristiques raciales, sociales ou économiques rendant plus difficile l'application de la loi? (C) Les caractéristiques politiques rendront-elles l'application de la loi plus difficile? III. Les variables relatives au décideur : (A) Les décideurs visés désapprouvent-ils la loi? (B) Les décideurs visés acceptent-ils la légitimité de la loi? (C) Les décideurs visés craignent-ils des conflits s'ils se conforment à la loi? (D) Les décideurs visés sont-ils affectés par les pressions locales contre l'observation de la loi? (E) Les décideurs visés se sentent-ils dans l'obligation de donner leur appui à la non-observation antérieure en continuant de fermer les yeux? IV. La qualité des efforts déployés pour l'application de la loi : (A) Est-il certain que la non-observation sera punie? (B) Les sanctions sont-elles réalistes et suffisamment sévères pour enlever tout attrait à la non-observation?»
7. Sabatier et Mazmanian, 1979, pensent que les conditions suivantes doivent être présentes pour que le processus de réalisation des objectifs publics soit efficace : [TRADUCTION] «1. Les administrés visés ont une conduite relativement uniforme; 2. Le groupe d'administrés visé est concentré dans une même région et n'est pas trop nombreux; 3. Les changements requis sont peu étendus; 4. Les exigences sont précises; 5. Il y a peu d'opportunités pour imposer un droit de veto à l'égard des exigences de changement; 6. Le programme comporte des mécanismes visant à en favoriser la mise en œuvre (par exemple la création d'un nouvel organisme ou l'attribution d'un rang élevé à un programme dans l'ordre de priorité favorisent la réalisation des objectifs publics en cause); 7. Les conditions relatives à l'environnement favorisent la réalisation des objectifs publics en cause; 8. L'objectif public bénéficie d'une couverture étendue et favorable de la part des médias; 9. Le public appuie l'objectif public en cause; 10. Les administrés qui devraient bénéficier du programme soutiennent l'objectif public de façon concertée; 11. Les dirigeants de l'organisme chargé de l'application appuient les efforts de l'organisme; 12. Le personnel de l'organisme s'emploie à réaliser les changements prévus».

nombre de ces «facteurs de prédiction», «variables» et «conditions» présentent un caractère «relationnel»; ils attestent le caractère dynamique et continu de la réalisation des objectifs. Ces questions et d'autres problèmes connexes seront étudiés de façon détaillée dans le chapitre deux.

III. Les intervenants

Divers termes ont été proposés par les commentateurs pour décrire les intervenants dans le processus de réalisation des objectifs publics. Ces appellations sont parfois mal appropriées. Par exemple, les termes «*regulator*» et «*regulatee*» utilisés par de nombreux commentateurs anglophones sont sans doute adéquats pour décrire le processus par lequel l'Administration assujettit l'action du secteur privé à des prescriptions de nature coercitive, mais ils semblent moins bien convenir dans le contexte des moyens d'action non coercitifs (par exemple, les mesures d'incitation, de persuasion, et les services). En fait, les termes «*regulator*» et «*regulatee*» évoquent la contrainte⁸. Par contre, les termes «administrateurs», «administrés» et «tiers» ont l'avantage de s'appliquer à tous les moyens d'action utilisés pour réaliser les objectifs publics, qu'ils soient ou non coercitifs.

Le terme «administrateurs» désigne tous les agents de l'Administration qui participent à la réalisation des objectifs publics : poursuivants, négociateurs, inspecteurs, agents d'information et enquêteurs, etc. Quant au terme «Administration», il désigne l'ensemble des institutions gouvernementales⁹.

Le mot «administré» désigne quant à lui les personnes dont l'Administration cherche à modifier le comportement. Les administrés forment des groupes de différente nature. Par exemple, moins de deux cents usines de papeterie sont soumises au Règlement sur les effluents des fabriques de pâtes et papier. Dans d'autres cas, un nombre considérable est visé (par exemple, tous les contribuables sont des administrés par rapport au ministère du Revenu national). Plus le groupe d'administrés est petit, meilleures seront les chances que chacun reçoive une attention particulière. Les administrés présentent aussi d'autres caractéristiques dont l'Administration peut tenir compte dans le processus de réalisation des objectifs publics : «le rôle important dans l'opinion publique», «l'attitude à l'égard des risques», «les orientations futures», «la coordination» et «le comportement des personnes morales» (Spigelman, 1977, p. 44 et s.).

Lorsqu'il est question d'autres intervenants que les administrateurs et les administrés, il devient difficile d'effectuer des classifications simples. Ces autres acteurs ne forment pas des groupes homogènes, faciles à cerner; ils constituent une myriade de personnes, dont les intérêts, les droits et les recours sont différents. On peut envisager, par exemple,

8. De fait, certains auteurs classent les divers moyens d'action selon leur caractère coercitif (Tupper et Doern, 1981, p. 17).

9. La Cour suprême du Canada a récemment adopté une interprétation large de ce terme : «[Les termes «administration» ou «administratif»] sont suffisamment généraux pour englober toutes les conduites adoptées par un organisme gouvernemental pour promouvoir une politique du gouvernement — «commerciale» ou autre». Voir les motifs du juge Dickson rendant jugement au nom de la Cour, dans l'affaire *British Columbia Development Corporation c. Ombudsman*, p. 470 (R.C.S.), p. 311 (N.R.). Dans le document de travail 40 (Canada, CRDC, 1985a, p. 1), nous avons utilisé le terme «Administration» pour désigner l'appareil administratif fédéral.

les personnes qui sont *censées* tirer profit de la réalisation d'un objectif. Parfois, il est facile de les identifier : pensons aux normes de fabrication des sièges de bébé. Dans d'autres cas, en revanche, cela s'avère beaucoup plus ardu; les bénéficiaires de la politique relative aux parcs nationaux sont de toutes les générations, actuelles et futures¹⁰. Et une fois résolus les problèmes d'identification des personnes visées, il faut encore — ce qui est loin d'être aisé — décrire leurs intérêts et y adjoindre des «droits» et des «recours» afin d'assurer leur protection dans le processus de réalisation des objectifs publics.

Outre la catégorie des personnes qui sont «censées» tirer profit de la réalisation d'un objectif, il y a celles qui sont touchées «indirectement», positivement ou négativement. Ainsi, les entreprises d'isolation des maisons ont indirectement bénéficié de la politique nationale de conservation d'énergie (mentionnons par exemple le PITRC) tandis que de nombreux producteurs de pétrole de l'Ouest ont été défavorisés par les mesures destinées à encourager l'exploitation des réserves de pétrole offshore et dans l'Arctique, dans le cadre du Programme énergétique national. Quels sont, le cas échéant, les droits et recours de ces personnes et comment les autorités peuvent-elles tenir compte de leurs intérêts dans la réalisation des objectifs publics?

Il existe enfin une autre catégorie de personnes qui peuvent jouer un rôle important dans la réalisation des objectifs publics; il s'agit des organismes privés parmi lesquels on compte, par exemple, les assureurs et les associations qui fixent des normes techniques. Les citoyens sont portés à modifier leur comportement lorsque cela peut réduire leurs primes d'assurance et les compagnies d'assurances lancent souvent des campagnes de publicité susceptibles de produire de tels effets. Les assureurs utilisent alors les données fournies par des associations privées pour déterminer les appareils dont l'utilisation constitue un risque acceptable compte tenu des termes de la police d'assurance (par exemple, l'obligation d'utiliser des appareils approuvés par l'Association canadienne de normalisation). Si les objectifs publics coïncident avec ceux des assureurs et des associations chargées de fixer les normes techniques, la réalisation de ces objectifs sera plus facile.

Tout au long de ce document de travail, nous désignerons toutes ces personnes et groupements — bénéficiaires directs et indirects, assureurs, etc. — par le terme «tiers». Nous entendons par là toutes les personnes qui, bien que n'étant ni administrateurs ni administrés, peuvent avoir leur mot à dire dans le processus de réalisation des objectifs publics. Cette définition, qui pourra s'avérer simpliste et inutilisable en pratique dans bien d'autres contextes (voir, par exemple, Canada, CRDC, 1985, p. 60-61), est cependant commode pour les fins de ce document. Du reste, elle est utilisée dans certains programmes fédéraux actuellement en vigueur. Soulignons aussi que la catégorie des «tiers» ne se limite pas à la notion juridique classique d'«intervenant». Les tiers ne sont pas de simples spectateurs dans le processus de réalisation des objectifs. Ils peuvent influencer sur les choix des autorités politiques et sur l'exécution de programmes particuliers, sans y participer directement. Comme ces groupements de tiers sont presque toujours nombreux et hétérogènes, la conciliation de leurs intérêts constitue un problème constant pour les administrateurs. Nous ne proposons ici aucune classification des tiers, mais nous pensons qu'elle serait utile.

10. Voir Canada, Ministère de l'Environnement, 1980, p. 15, où l'on affirme que les êtres humains du monde entier, de même que leur progéniture, sont les bénéficiaires potentiels de la poursuite des objectifs publics concernant les parcs nationaux du Canada.

Les tiers exercent parfois une «surveillance» utile à l'Administration, signalant à celle-ci les comportements déviants, les pratiques douteuses. Généralement, les administrateurs semblent s'efforcer de tenir compte de ces observations. Nos deux études approfondies (Webb, 1983 et Clifford, 1983) indiquent qu'une grande part de leur temps est consacrée au courrier, critiques et commentaires provenant de tiers.

L'un des défis les plus importants de l'Administration moderne consiste à tenir compte de façon juste et efficace des intérêts des tiers dans le processus de réalisation des objectifs publics. Plusieurs aspects doivent être considérés : diversité des intérêts en cause, participation éclairée, financement, qualité pour agir, etc. Mais plus fondamentalement, d'autres questions se posent, auxquelles il n'existe pas de réponses faciles. Qui représente l'intérêt public? Les intérêts de tous les tiers sont-ils des composantes de l'intérêt public? Comment peut-on identifier et formuler l'intérêt général? Une participation active et éclairée de tous — administrateurs, administrés et tiers — est susceptible de favoriser un processus de réalisation des objectifs plus équitable, efficace et qui tienne compte des points de vue exprimés.

Les tiers — qu'il s'agisse de simples citoyens, de groupes de pression, de médias, d'assureurs ou d'associations privées qui établissent des normes — peuvent exercer une action, qu'elle soit positive ou négative, dans le processus de réalisation des objectifs publics. Ainsi, ils peuvent consolider les orientations décidées par les autorités et amener l'Administration à rendre compte de ses actes. D'autres fois, au contraire, ils pourront retarder la réalisation des objectifs publics, en fausser la portée, en accroître les coûts. Mais quelle que soit la nature de leur influence, ces tiers vont continuer à jouer un rôle essentiel dans ce domaine. Il faut donc élaborer des mécanismes qui permettront de tenir compte de leur diversité et de leurs apports sans les affaiblir pour autant et sans entraver le processus de réalisation des objectifs. Si l'on accepte que leur participation ne soit pas purement symbolique, il faut mettre au point de nouvelles voies permettant à ces tiers d'accéder facilement et à peu de frais à l'information pertinente et au processus de réalisation des objectifs publics.

Les administrateurs, les administrés et les tiers participent à leur façon au processus de réalisation des objectifs publics, chacun selon les perspectives, les intérêts et les problèmes qui lui sont propres. Les administrateurs, pour leur part, cherchent avant tout à assurer la réalisation des objectifs fixés par les autorités politiques, tout en tenant compte de l'intérêt public et des droits et libertés individuels. Cependant, ils font souvent face à des problèmes variés : rivalités entre les ministères ou entre les autorités fédérales et provinciales, insuffisance des ressources (Webb, 1983). Parmi les éléments pouvant affecter la réussite des administrateurs, les auteurs ont relevé les suivants : l'ancienneté de l'organisme administratif; une définition claire des missions; la possibilité d'apprécier les résultats et l'efficacité des actions entreprises; l'interdépendance des tâches; la simplicité ou complexité de ces tâches; la stabilité de l'environnement externe; les ressources disponibles¹¹. En fin de compte, les administrateurs risquent de devenir davantage préoccupés par leur propre survie que par tout autre objectif :

11. Spigelman, 1977, p. 101, résume de la façon suivante l'importance de ces facteurs : [TRADUCTION] «La fidélité d'une entité administrative à ses objectifs relatifs à la modification du comportement est fonction des facteurs suivants : la création récente de l'organisme, la clarté de son mandat, la visibilité et la facilité d'appréciation de ses résultats, l'interdépendance des fonctions qui lui sont assignées, la simplicité et le peu d'étendue des fonctions de l'organisme, la stabilité de l'environnement externe de l'organisme et l'importance de ses ressources».

Les fonctionnaires chargés de l'application des programmes chercheront souvent à afficher devant leurs supérieurs non pas tant leur efficacité que leur activité, parce que pour les organismes de réglementation il peut s'avérer dans les faits plus facile de contrôler l'activité que l'efficacité. (Hawkins et Thomas, 1984, p. 19)

Ces attitudes devraient être considérées dans l'élaboration et la réalisation des objectifs publics.

Les administrés visent normalement à protéger leur bien-être physique et leurs biens, et à faire valoir leurs autres intérêts¹². Simples citoyens ou entreprises, ils cherchent à réduire les coûts afférents à l'observation des normes de conduite adoptées en vue de la réalisation des objectifs publics¹³. On voit souvent des administrés se regrouper afin de mieux faire connaître leur point de vue sur la façon dont les objectifs devraient être poursuivis¹⁴; ainsi, les usines de papeterie se sont regroupées au plan national pour former l'Association canadienne des producteurs de pâtes et papiers, qui propage leurs vues auprès du gouvernement et du public. L'administré, toute comme l'Administration, utilise le processus de réalisation des objectifs publics. Ce processus donne en effet la chance de promouvoir ses intérêts, tout autant qu'il constitue pour lui une menace dans certains cas.

Comme les tiers sont loin de former un ensemble homogène, il est particulièrement difficile de décrire leur situation, leurs problèmes et leurs intérêts. D'une manière générale, leur participation à la réalisation d'un objectif public donné dépend des facteurs suivants : la perception individuelle de l'incidence de cet objectif et de sa réalisation sur leurs intérêts¹⁵, l'information disponible, l'organisation et les frais liés à la participation.

12. En fait, on connaît bien peu de choses au sujet des motivations des administrés. Outre les intérêts susmentionnés, les administrés se préoccupent également de questions qui habituellement ne sont pas considérées directement dans le processus de réalisation des objectifs publics : la confidentialité, les règles de l'art, les devoirs envers les consommateurs, la conscience professionnelle dans l'accomplissement d'un travail ou la fabrication d'un produit, et ainsi de suite.
13. Les coûts liés à la contravention d'une norme sont de deux types : les *coûts fixes* découlant de la violation de la norme (par exemple, les honoraires d'avocats, la réprobation de la collectivité, la baisse des ventes), et les *peines financières*, soit les amendes qu'entraînent la contravention à la norme, soit les coûts nécessaires pour rendre l'activité conforme à la norme ou pour y mettre fin. Voir, de façon générale, Viscusi et Zeckhauser, 1979. Voir également Rodgers et Bullock, 1976, p. 65; les auteurs concluent que plus les coûts entraînés par l'observation sont jugés élevés par rapport aux avantages tirés, plus l'aspect coercitif du processus est nécessaire. Les coûts nécessaires pour répondre aux exigences qui sont étrangères aux intérêts des parties privées (les «coûts externes») peuvent, du moins en partie, être compensés par la persuasion, les mesures coercitives et les stimulants, de façon directe ou indirecte : Burrows, 1970; Seidman, 1978; Drayton, 1980; voir aussi Dunning, 1982. Le comportement des administrés peut imposer des coûts ou d'autres obligations à des tierces parties (Coase, 1960). Dans certains cas, les recours civils privés peuvent servir à régler certaines injustices sur le plan des coûts. Mais en général, toute action entreprise par l'Administration pour régler des questions touchant les intérêts des administrés suppose des choix politiques difficiles.
14. Ainsi, grâce à son étude de 1981 intitulée *Regulatory Cost of Compliance Methodologies*, la Chambre de commerce du Canada a servi les intérêts collectifs des administrés bien au-delà de la portée d'un seul objectif public.
15. Bien entendu, il y a loin de la perception à la participation, et les formes possibles de cette dernière varient considérablement. D'une part, par exemple, elle peut consister dans un simple appel téléphonique ou une lettre. D'autre part, le niveau de préoccupation peut donner lieu à la formation d'un groupe, à des rencontres entre les administrateurs et les représentants élus, à des interventions officielles dans une procédure administrative, ainsi qu'au déclenchement de poursuites pénales privées ou civiles devant les tribunaux. Aux fins de notre analyse, nous avons choisi le terme «tiers», encore qu'il soit peut-être trop général pour permettre l'étude de la diversité des personnes qu'il vise, de leurs intérêts et des moyens dont elles disposent pour participer à la réalisation des objectifs publics. Pour une description de l'identité, des intérêts et des motivations des groupes de pression, voir Pross, 1982.

Lorsque, par exemple, l'objectif poursuivi par les autorités touche directement les moyens d'existence ou les biens d'une personne (comme dans le cas de l'expropriation), celle-ci interviendra normalement avec beaucoup d'ardeur. En revanche, lorsque l'objectif poursuivi n'a aucun effet direct et immédiat sur le tiers, la participation de ce dernier pourra être négligeable, abstraction faite de la réaction de certains groupes de pression particulièrement intéressés. D'autres facteurs affectent la participation des tiers, notamment : l'étendue de la participation possible des tiers compte tenu des procédures prévues par la loi¹⁶, la répartition des coûts, les risques et les bénéfices éventuels, les coûts afférents à la participation et enfin, les ressources relatives des intervenants.

Si le droit doit permettre de prendre en considération les intérêts et besoins des divers intervenants dans le processus de réalisation des objectifs publics, il doit laisser aux administrateurs toute la latitude qui leur est nécessaire pour s'adapter au changement, tout en donnant aux tiers et aux administrés la certitude qu'ils recherchent la possibilité d'intervenir. Dans le chapitre deux, nous étudierons plus à fond les rapports de force qui déterminent la participation des administrateurs, des administrés et des tiers.

IV. Les moyens d'action de l'Administration

Nous étudierons ici trois grands types de moyens d'action¹⁷ utilisés pour réaliser les objectifs publics : les prescriptions de nature coercitive, les mesures d'incitation financière et la persuasion. Dans la première catégorie figurent les infractions criminelles, les infractions réglementaires et l'octroi de permis, chacun de ces moyens étant fondé sur la contrainte : celui qui contrevient à la norme fixée s'expose à des sanctions pécuniaires, à l'emprisonnement ou au retrait de l'autorisation d'exercer une activité donnée.

Les mesures d'incitation financière¹⁸ comprennent par exemple les subventions assorties de conditions, les prêts à taux d'intérêt réduit, les garanties d'emprunt et les dégrèvements fiscaux. Ici, aucune contrainte directe de la part de l'Administration : il s'agit simplement d'encourager les entreprises à adopter le comportement désiré. Parmi les mesures de persuasion, enfin, citons les campagnes d'information et d'éducation publique, la publicité et les « conseils » venant de l'Administration, qui visent le comportement des intervenants du secteur privé.

L'Administration peut recourir à plusieurs moyens d'action simultanément, ou encore les utiliser successivement. Chacun possède cependant ses propres avantages et caractéristiques sur les plans juridique, politique et économique, qui les rendent plus ou moins appropriés selon le contexte. Ainsi, on utilise souvent la persuasion et l'incitation finan-

16. Les modalités de la participation des tiers varient considérablement suivant la nature de l'organisme et des moyens d'action utilisés.

17. Sans doute le terme « pouvoir » serait-il plus juste, mais il se prête mal à l'analyse du point de vue juridique. Notre étude des moyens d'action et de l'action administrative s'inspire de la doctrine traitant de l'usage des pouvoirs de coercition, d'indemnisation et d'incitation : Russell, 1938; Galbraith, 1983.

18. Essentiellement, la mesure d'incitation financière a pour but d'amener la personne visée à agir d'une façon déterminée. Le stimulant en cause est défini par l'entité qui l'offre. Pour constituer un stimulant, le transfert de fonds doit être conditionnel à l'accomplissement d'un acte déterminé par une partie privée. Ainsi, un simple transfert sans contrepartie ne constitue pas une mesure d'incitation.

cière pour tenter de modifier certains comportements qui ne constituent pas une menace pour la vie. Comme elles ne sont pas coercitives, elles sont habituellement plus flexibles sur le plan procédural que les moyens d'action du type prescriptions-sanctions.

V. Les organismes chargés de la réalisation des objectifs publics

Au Canada, tous les organismes gouvernementaux jouent un rôle important dans la réalisation des objectifs publics. Cependant, un rôle de premier plan est attribué aux organismes administratifs autonomes, aux ministères et aux sociétés d'État. Jusqu'à présent, nos recherches ont porté avant tout sur les ministères et les organismes administratifs autonomes, mais nous avons également tenu compte du rôle joué à cet égard par les sociétés d'État dans certains contextes. Les corps législatifs et les tribunaux soutiennent eux aussi de façon importante la réalisation des objectifs publics. Par ailleurs, les autorités administratives peuvent tirer profit des analyses institutionnelles proposées par les spécialistes de science politique et de science administrative (Hodgetts, 1973; Kernaghan, 1983; Canada, Commission royale ..., 1979).

Dans certains cas, l'Administration décidera de recourir à tous les organismes et moyens d'action qui sont à sa disposition. Pour réaliser les objectifs publics concernant le contenu de certains produits culturels (films, émissions de radio et de télévision), par exemple, l'Administration fédérale s'est assurée le concours d'un organisme administratif autonome. Elle l'a chargé d'appliquer un régime d'attribution de licences pour la radio et la télévision (le CRTC). De même, l'Administration met à contribution une société de diffusion appartenant à l'État (Radio-Canada), une société d'État chargée de subventionner les films et émissions de télévision canadiens (Téléfilm Canada) et enfin, un ministère qui applique des mesures d'incitation fiscale pour la «canadianisation» des émissions (le ministère du Revenu national).

Au cours de nos recherches, nous nous sommes constamment demandé si les divers organes de l'Administration pouvaient jouer n'importe quel rôle dans la réalisation des objectifs publics, ou bien si une certaine «spécialisation» n'était pas préférable. Par exemple, quels types d'organismes peuvent ou devraient rendre des décisions individuelles? Être chargés du versement des subventions? Détenir le pouvoir de poursuivre les infractions réglementaires? L'organisme chargé d'élaborer des objectifs ou des règlements devrait-il être responsable de leur application? Une meilleure compréhension des organismes gouvernementaux permet sans doute un processus de réalisation des objectifs plus efficace.

VI. Résumé

La réalisation des objectifs publics est un sujet complexe, qui fait appel à plusieurs disciplines : administration publique, science politique, science économique, droit, etc. Une terminologie qui reflète ce caractère hybride sans toutefois comporter de connotation impropre s'avère difficile à élaborer mais elle est néanmoins indispensable.

Il y a parfois un grand écart entre le processus concret de réalisation des objectifs publics et la formulation officielle de ces mêmes objectifs. Ce processus représente la réalité des choses. Dans bien des cas, il est malaisé de dire si l'on est parvenu à réaliser les objectifs qui avaient été fixés : c'est souvent une affaire d'opinion. Ce document porte sur les cas où la réalisation des objectifs publics suppose l'observation de normes juridiques par les administrés. C'est-à-dire que les administrés doivent accomplir des actions par suite d'une prescription ou d'une invitation de l'Administration. Or, il peut s'avérer ardu de savoir si les objectifs sont effectivement réalisés et dans quelle mesure les administrés observent les normes ou agissent comme on le souhaiterait. Bien sûr, l'Administration dispose de certains indicateurs (par exemple le nombre de poursuites, l'argent dépensé, etc.), mais ceux-ci ne permettent pas véritablement de mesurer le niveau de réussite.

L'aspect relationnel du processus de réalisation des objectifs publics est caractérisé par l'interaction constante de l'Administration, du secteur privé et des citoyens. Le terme «administrateur» désigne tous les fonctionnaires de l'Administration participant à la réalisation des objectifs publics; considérés globalement, les administrateurs et les organismes dont ils relèvent forment l'«Administration». Quant aux «administrés», ce sont les personnes morales ou physiques visées par le processus de réalisation d'un objectif donné. L'expression «tiers», enfin, désigne tous les particuliers qui n'appartiennent ni à la catégorie des administrateurs ni à celle des administrés.

Nous traiterons dans ce document de trois grands types de moyens d'action utilisés par l'Administration pour réaliser les objectifs publics, à savoir les prescriptions de nature coercitive, les mesures d'incitation financière et les mesures de persuasion. Nous étudierons aussi les trois grandes catégories d'organismes mis à contribution dans ce domaine (ministères, organismes administratifs autonomes et sociétés d'État). Dans certains cas, l'Administration pourra décider de faire intervenir une foule d'organismes et d'utiliser toute une gamme de moyens. Quant au droit, il constitue le cadre dans lequel s'inscrivent ces moyens d'action et ces organismes.

CHAPITRE DEUX

L'aspect relationnel du processus de réalisation des objectifs publics

[L]e problème de l'exercice du pouvoir politique doit être abordé sous deux angles. Du point de vue de l'Administration, le problème consiste à obtenir l'acquiescement des administrés; du point de vue des administrés, le problème consiste à amener l'Administration à tenir compte non seulement de ses propres intérêts, mais aussi des intérêts des personnes sur lesquelles elle exerce son autorité. (Russell, 1938, p. 197-198)

Étudier l'aspect relationnel du processus de réalisation des objectifs publics¹⁹, c'est décrire les types d'échanges qui se produisent constamment entre les organismes administratifs, les citoyens et les représentants de ces derniers. C'est en quelque sorte reconnaître que [TRADUCTION] «la réglementation, tout comme le mariage, tout comme les relations de travail, suppose une relation continue entre les intéressés» (Eddy, 1981, p. 70). Tout ne peut sans doute pas être négocié. Cependant, l'existence de relations suivies exige une adaptation mutuelle.

Notre recherche est partie de l'hypothèse que les administrateurs et les particuliers accomplissent ce qui est nécessaire à la réalisation des objectifs publics, le plus souvent au moyen d'«accommodements [qui] s'écart[ent] des autres moyens que constituent les poursuites pénales et l'injonction délivrée par la Cour» (*Tomko c. Labour Relations Board (N.-É.)*, p. 122 (R.C.S.)). Les conclusions auxquelles nous sommes parvenus ont confirmé le bien-fondé de cette hypothèse; elles nous ont amenés à étudier le rôle des participants et des mécanismes prévus par la loi, par rapport à ces accommodements.

Sur le plan des relations entre les divers intervenants, on relève, malgré certains caractères communs, des différences importantes d'un domaine à l'autre. Ainsi, il y a très peu de domaines auxquels on affecte autant de ressources — et où la réalisation des objectifs publics jouit d'un appui politique aussi marqué — que celui de l'application du droit pénal. Chacun des nombreux régimes fédéraux concernant les permis et autres mécanismes d'autorisation, en vertu desquels des citoyens peuvent exercer une activité en se soumettant à un ensemble de conditions particulières et d'exigences à respecter, revêt également des caractéristiques propres sur le plan relationnel, qui dépendent elles aussi de l'appui politique donné à l'objectif poursuivi, des ressources de l'Administration, etc. Dans certains de ces régimes, les conditions de l'autorisation font la plupart du temps l'objet de négociations, tandis que le processus est plus formel dans d'autres cas. Par

19. Macneil, 1980, établit une distinction entre les contrats «isolés» et les contrats «relationnels» : les premiers comportent un simple échange alors que l'exécution des derniers s'étend sur une longue période de temps pendant laquelle le contrat constitue le cadre dans lequel évolue la relation entre les parties. Le concept du caractère «relationnel» a été élaboré pour combler les lacunes de la théorie du droit positif. On a fait valoir que [TRADUCTION] «à cause du caractère particulier des relations entre les parties, leur conduite échappe de façon considérable aux exigences de l'ordre juridique formel» (Gottlieb, 1983, p. 577). Gottlieb emprunte la proposition de Macneil pour soutenir une théorie de la «régulation relationnelle».

ailleurs, les modalités des programmes comportant des mesures d'incitation sont bien souvent établies de concert avec le secteur privé. La mise en œuvre des autres mesures d'incitation et programmes de subventions est plus automatique : l'Administration confère les approbations ou les avantages prévus aux requérants qui satisfont aux conditions fixées à l'avance. Il existe enfin de nombreux domaines où l'Administration exprime un souhait, sans tenter de modifier les comportements par la contrainte, la coercition ou des mesures d'incitation financière. Elle a souvent recours à la persuasion dans les domaines où l'application de mécanismes législatifs formels est exclue. Essentiellement, la négociation et les accommodements peuvent avoir lieu à toutes les étapes du processus de réalisation des objectifs, notamment lors de la définition de ces objectifs, de l'élaboration des normes, de l'application de celles-ci et des décisions individuelles.

Comme c'est le cas dans toute relation, les obligations et les avantages sont partagés entre les divers intéressés. Les textes législatifs ne régissent qu'une partie de ces relations; les organismes gouvernementaux agissent de plusieurs façons pour garantir et concrétiser certains avantages et obligations. Dans le contexte des relations tripartites, les tiers obtiennent parfois des administrés, des biens et des services contre rémunération; l'administré peut quant à lui présenter des demandes ou des requêtes à l'Administration (d'une manière officielle ou non) ou lui verser des droits; l'Administration et l'administré échangent des renseignements et des biens, s'affrontent en cas de divergences et exercent divers pouvoirs l'un sur l'autre; les tiers bénéficient de la protection et de la promotion du bien public qui découlent des activités des administrés et des administrateurs. En outre, l'Administration suscite parfois la participation des tiers à des activités revêtant un caractère public (élaboration de normes, enquêtes publiques, contrôle judiciaire). En fin de compte, ce sont eux qui paient les impôts et fournissent l'appui politique nécessaires à la survie de l'appareil administratif.

Nous utilisons l'expression «aspect relationnel» pour mettre en lumière l'interaction entre les divers intervenants²⁰ dans le processus de réalisation des objectifs publics. Les illustrations ci-dessous soulignent la variété des rapports entre l'Administration et le secteur privé, de même que les divers écarts entre les structures instituées par les textes législatifs et le véritable processus de réalisation des objectifs.

20. Voici ce qu'en disent Meyerson et Banfield, 1955, p. 305 et s. :

[TRADUCTION]

L'activité par laquelle les intervenants dans une situation donnée débattent la question ou en viennent à un règlement peut être décrite de façon générale comme faisant partie d'une ou de plusieurs des catégories suivantes : A. Collaboration, B. Contestation, C. Accommodement et D. Décision unilatérale ... Dans chacun de ces types d'activité, soit que les parties agissent l'une sur l'autre (il y a alors interaction), soit qu'une partie agisse sur les autres (elle agit alors unilatéralement à leur égard). On peut également mentionner deux autres façons de parvenir à un règlement dans lesquelles les parties n'agissent pas les unes sur les autres : il s'agit d'une part de la *concurrence*, processus dans lequel le règlement est le résultat de l'activité non concertée des intervenants, qui ne sont ni les collaborateurs ni les adversaires les uns des autres, et qui peuvent même tout ignorer du problème ou du fait qu'ils participent à sa solution (bien entendu, en ce sens, la concurrence exclut l'effet d'émulation). Il s'agit d'autre part de l'*arbitrage*, processus dans lequel un intervenant qui est étranger à la situation fixe les modalités du règlement. Comme ces deux types de processus ne comportent pas d'interaction entre les intervenants, nous ne les considérons pas comme politiques.

L'interaction entre les parties est également l'essence de la procédure administrative. Toutefois, dans le présent document, nous ne traitons pas en profondeur des questions de procédure puisqu'elles font l'objet de documents à venir de la Commission.

I. Le CRTC et le contenu des émissions

La *Loi sur la radiodiffusion* réfère explicitement aux secteurs public et privé du système de radiodiffusion canadien. Issu d'un compromis vieux de plus de cinquante ans, le système fait intervenir une variété d'organismes gouvernementaux qui sont chargés de diverses responsabilités et peuvent utiliser différents moyens d'action afin de «sauvegarder, enrichir et raffermir la structure culturelle, politique, sociale et économique du Canada» (*Loi sur la radiodiffusion*, al. 3b)). Parmi les organismes fédéraux ayant pour mission d'influer sur le contenu des émissions (voir *supra*, chapitre un), le CRTC est le plus actif. Il peut définir et mettre en application les objectifs touchant certains aspects du contenu des émissions; l'essentiel de ses activités porte sur l'attribution de licences et l'engagement de poursuites. Sa compétence s'exerce sur la Société Radio-Canada et sur les entreprises privées titulaires de licences.

Les objectifs ayant trait au contenu des émissions sont exprimés de façon détaillée dans la *Loi sur la radiodiffusion*. Le législateur a toutefois conféré au CRTC des pouvoirs considérables pour qu'il précise ces grandes orientations par des normes, des énoncés de principes et des décisions individuelles. Le Conseil a adopté une approche différente face à la télévision et la radio MF. En ce qui concerne la télévision, le concept de «contenu canadien» est l'aspect principal de ses mesures de contrôle tandis que les objectifs définis et poursuivis par le CRTC quant au contenu des émissions de radio MF sont extrêmement vagues.

Le contenu des émissions revêt une importance différente pour chacun des intervenants. Dans l'analyse du phénomène de communication, les composantes sont les canaux, les messages, les sources et les récepteurs²¹. Chacune des parties concernées s'intéresse à un aspect particulier du message. Pour le CRTC, celui-ci doit être conforme aux dispositions régissant le contenu et aux conditions de la licence du diffuseur. Pour le titulaire de la licence, le message doit attirer le plus grand nombre possible d'auditeurs afin de maximiser les revenus publicitaires. Pour les auditeurs, enfin, le message a une signification propre qui transcende les intérêts commerciaux des diffuseurs et des annonceurs.

Le CRTC dispose de plusieurs moyens d'action pour réaliser ses objectifs, y compris les poursuites intentées au sujet d'infractions réglementaires et surtout les licences. Par l'attribution de licences, l'Administration autorise des entreprises privées à utiliser un bien appartenant au domaine public (les ondes hertziennes). Le CRTC a le pouvoir d'octroyer, de modifier ou de renouveler les licences, sous réserve de l'approbation de normes techniques par le ministère des Communications. En outre, il peut attacher des conditions ou d'autres exigences à la licence, et peut la suspendre, la révoquer ou en refuser le renouvellement en cas de contravention. Sauf sur des questions non contentieuses, comme les requêtes présentées en vue d'une modification des fréquences de transmission (lorsque personne n'est intervenu et que le titulaire de la licence se conforme aux prescriptions de celle-ci), le CRTC tient des audiences publiques pour toute demande de licence. En théorie, la procédure qui régit ces demandes permet à chacun d'intervenir mais habituellement, seuls participent les titulaires de licences et parfois un concurrent.

21. Budd *et al.*, 1967, p. 4; pour les fins qui nous occupent, les détenteurs de licences sont les canaux, et peuvent également être des sources; les sources des émissions peuvent ou non être détenteurs de licences; les récepteurs sont le public.

En matière de contrôle du contenu des émissions, les activités du CRTC consistent principalement dans la cueillette d'informations sur le comportement des titulaires et dans leur analyse. Le CRTC utilise ces renseignements dans l'attribution des licences et pour les poursuites qu'il engage. Ces activités ne peuvent être efficaces que si des ressources importantes sont affectées à la préparation de données analytiques et autres sur le comportement des titulaires. Ces derniers fournissent des renseignements sur leur programmation, et les tiers expriment à l'occasion leur satisfaction ou leur mécontentement à ce sujet ou sur des problèmes de concurrence liés à celui du contenu. Mais en pratique, ce n'est habituellement pas les audiences publiques qui règlent les problèmes particulièrement épineux²². Dans le secteur de la radio MF, les analystes du CRTC sont bien conscients de l'imprécision des règlements portant sur le contenu des émissions. Aussi rencontrent-ils les titulaires avant les audiences publiques sur les demandes de licence, afin de limiter les risques qu'une altercation se produise. L'avantage du processus d'attribution, à cet égard, est de permettre aux intervenants de discuter des moyens de se conformer aux règlements et aux conditions fixées pour chaque licence.

Dans le secteur de la télévision, le système d'attribution des licences ne porte pas directement sur la question du contenu canadien, parce que les titulaires qui contreviennent sérieusement aux règlements sur la programmation sont passibles de poursuites. Aussi le CRTC établit-il des statistiques annuelles complètes sur la proportion des émissions canadiennes dans la programmation, en vue d'éventuelles poursuites (qui demeurent rares). La question du contenu canadien dans les émissions de télévision n'est abordée qu'indirectement dans le cadre de l'attribution des licences, dans le contexte de discussions sur les installations techniques, la programmation locale, etc. En ce qui concerne la radio MF, en revanche, le CRTC ne se préoccupe du contenu des émissions qu'au moment de l'attribution des licences : on n'a jamais intenté de poursuites pour contrevention aux règlements sur le contenu des émissions MF. Les objectifs concernant le contenu des émissions à la radio MF ont été définis il y a plus de dix ans, avant que le secteur ne connaisse une croissance importante; il s'agissait de donner un caractère distinct à la radio MF par rapport à la radio MA et d'assurer une certaine variété pour les différentes clientèles d'auditeurs. En outre, le CRTC se sert des critères établis pour le contenu des émissions à la radio MF pour réglementer la concurrence dans le marché radiophonique de Montréal.

Comme le public n'a pas participé à la définition des objectifs en matière de radio MF et n'en comprend pas la nature, le processus d'attribution des licences dans ce domaine a jusqu'ici été limité à des discussions entre le CRTC et chaque titulaire concerné. Par ailleurs, le Parlement n'a donné aucune directive précise quant au contenu des émissions à la radio MF.

Le CRTC n'a jamais suspendu ni révoqué de licences pour manquement aux obligations relatives au contenu des émissions. Au contraire, il a consenti au renouvellement même dans les cas de manquement grave à ces obligations, tel celui de l'important marché de la radio MF à Montréal. Le CRTC tend à se contenter des promesses d'amélioration que lui font les titulaires. Il n'a refusé le renouvellement de licences qu'à quelques

22. Ainsi, jusqu'à tout récemment, dans le secteur de la télévision, des employés qui se trouvaient sept échelons en-dessous des commissaires prenaient quotidiennement des décisions en ce qui concerne le contenu canadien des émissions. Le paragraphe 16(1) de la *Loi sur la radiodiffusion* donne au CRTC le pouvoir d'établir des règlements «concernant les normes des émissions», et le paragraphe 8(3) du *Règlement sur la télédiffusion* prévoit que le «Conseil peut juger que toute émission ou série d'émissions ... est une émission ou une série d'émissions canadiennes». Or en réalité, les décisions de cette nature étaient prises par des exécutants.

reprises, lorsque les titulaires n'avaient pas donné de telles assurances²³. En général, toutefois, la plupart des commentaires reçus par le CRTC à la suite de révocations de licences provenaient de tiers appuyant l'ancien titulaire. Et lorsque le CRTC a refusé le renouvellement, les mêmes personnes, après avoir formé une nouvelle société, se sont toujours vu accorder de nouvelles licences pour le marché qu'elles exploitaient antérieurement. Le CRTC lui-même a reconnu que de telles pratiques menacent son intégrité.

En définitive, le législateur a peut-être confié une mission impossible au CRTC : comment les ressources de quelque organisme administratif que ce soit parviendraient-elles à réaliser, dans toute leur diversité, les objectifs définis par la *Loi sur la radiodiffusion*²⁴? Cependant, le contenu des émissions demeure une priorité pour le gouvernement fédéral, à cause du caractère public des ondes hertziennes — c'est un principe reconnu par tous — et de la dualité du système de radiodiffusion canadien, à la fois public et privé. Et rien ne pourrait sans doute mieux servir les intérêts du public, en matière de contenu, que le rassemblement partiel de ces composantes réalisé par les organismes publics. Reste à savoir si la réalisation de ses objectifs par le CRTC constitue autre chose qu'une activité symbolique de l'Administration. Pour certains, la présence de nombreux objectifs contradictoires dans la législation reflète des conflits politiques symboliques. Ces derniers peuvent engendrer des lois symboliques dont l'application sera tout aussi symbolique (Trebilcock *et al.*, 1981; Hartle, 1979).

Le CRTC a fait participer diverses catégories de tiers à l'élaboration des objectifs et des normes relatives à la programmation. Cette participation, du moins dans le secteur

23. Il s'est agi chaque fois de marchés radiophoniques d'importance faible ou moyenne comme ceux de Coburg (Ontario), de St-Jean (Nouveau-Brunswick) et de la ville de Québec.

24. *Politique de la radiodiffusion pour le Canada*

3. Il est, par les présentes, déclaré *a*) que les entreprises de radiodiffusion au Canada font usage de fréquences qui sont du domaine public et que de telles entreprises constituent un système unique, ci-après appelé le système de la radiodiffusion canadienne, comprenant des secteurs public et privé; *b*) que le système de la radiodiffusion canadienne devrait être possédé et contrôlé effectivement par des Canadiens de façon à sauvegarder, enrichir et raffermir la structure culturelle, politique, sociale et économique du Canada; *c*) que toutes les personnes autorisées à faire exploiter des entreprises de radiodiffusion sont responsables des émissions qu'elles diffusent, mais que le droit à la liberté d'expression et le droit des personnes de capter les émissions, sous la seule réserve des lois et règlements généralement applicables, est incontesté; *d*) que la programmation offerte par le système de la radiodiffusion canadienne devrait être variée et compréhensive et qu'elle devrait fournir la possibilité raisonnable et équilibrée d'exprimer des vues différentes sur des sujets qui préoccupent le public et que la programmation de chaque radiodiffuseur devrait être de haute qualité et utiliser principalement des ressources canadiennes créatrices et autres; *e*) que tous les Canadiens ont droit à un service de radiodiffusion dans les langues anglaise et française, au fur et à mesure que des fonds publics deviennent disponibles; *f*) qu'il y aurait lieu d'assurer, par l'intermédiaire d'une corporation établie par le Parlement à cet effet, un service national de radiodiffusion dont la teneur et la nature soient principalement canadiennes; *g*) que le service national de radiodiffusion devrait (i) être un service équilibré qui renseigne, éclaire et divertisse des personnes de tous âges, aux intérêts et aux goûts divers, et qui offre une répartition équitable de toute la gamme de la programmation, (ii) être étendu à toutes les régions du Canada, au fur et à mesure que des fonds publics deviennent disponibles, (iii) être de langue anglaise et de langue française, répondre aux besoins particuliers des diverses régions et contribuer activement à la fourniture et à l'échange d'informations et de divertissements d'ordre culturel et régional, et (iv) contribuer au développement de l'unité nationale et exprimer constamment la réalité canadienne; *h*) que, lorsqu'un conflit survient entre les objectifs du service national de radiodiffusion et les intérêts du secteur privé du système de la radiodiffusion canadienne, il soit résolu dans l'intérêt public mais qu'une importance primordiale soit accordée aux objectifs du service national de radiodiffusion; *i*) que le système de la radiodiffusion canadienne devrait être doté d'un équipement de radiodiffusion éducative; et *j*) que la réglementation et la surveillance du système de la radiodiffusion canadienne devraient être souples et aisément adaptables aux progrès scientifiques ou techniques; et que la meilleure façon d'atteindre les objectifs de la politique de la radiodiffusion pour le Canada énoncée au présent article consiste à confier la réglementation et la surveillance du système de la radiodiffusion canadienne à un seul organisme public autonome.

de la radio et de la télévision, a été plus importante que la piètre représentation de leurs intérêts à l'étape de la réalisation des objectifs. Dans la formulation de critères d'identification des émissions de télévision canadiennes, par exemple, l'intervention des tiers s'est trouvée grandement favorisée par des ateliers, des séminaires et des audiences publiques. Dans le contexte de la radio, le CRTC a également utilisé divers moyens — audiences, consultations, etc. — pour connaître l'avis du public sur, notamment, la révision des règlements portant sur le contenu des émissions de radio MF. Dans le processus de réalisation des objectifs, par contre, les tiers n'ont eu de rapports avec le CRTC et les diffuseurs que dans le contexte de plaintes privées et, à l'occasion, par des interventions officielles au sujet des demandes de licences. Mais leur rôle pourrait s'étendre au delà du dépôt de plaintes spécifiques sur la conduite du titulaire d'une licence; tout dépend de l'évolution de la technique et des priorités de l'Administration face au contenu des émissions. Les tiers ont manifestement des intérêts à faire valoir en matière de programmation, qu'ils soient producteurs, concurrents ou auditeurs (lesquels choisissent les émissions, les regardent et en supportent le coût).

Notre recherche sur les activités du CRTC entre 1974 et 1983 visait à définir les intérêts de l'Administration, du secteur privé et des tiers tels qu'ils se manifestent à certaines étapes importantes de l'élaboration des objectifs, de la rédaction des dispositions législatives et du processus de réalisation de ces objectifs. Pendant cette période, les objectifs relatifs au contenu des émissions à la radio MF ont été énoncés, mis en œuvre et révisés; pour ce qui est de la télévision, les objectifs portant sur le contenu canadien n'ont pas changé, mais les moyens d'action utilisés pour les réaliser ont quant à eux connu des transformations radicales.

Le processus de réalisation des nouveaux objectifs relatifs à la radio MF a été graduel : le CRTC avait reconnu dès le départ la nécessité de laisser aux diffuseurs un certain temps pour leur permettre de se conformer aux nouvelles orientations. Mais à la fin de la période de transition, de nombreux titulaires étaient encore loin de se conformer aux normes régissant la programmation MF. La situation s'est quelque peu améliorée récemment, lorsqu'on a retiré des règlements sur la radio les classifications portant sur le contenu.

Jusqu'à l'entrée en vigueur, en 1984, des critères relatifs à la programmation canadienne, c'est surtout par des appels à la conformité prononcés au cours d'audiences privées et publiques que le CRTC a tenté d'assurer l'observation des règlements portant sur le contenu canadien. Après avoir constaté, au milieu des années soixante-dix, l'échec de la [TRADUCTION] «réglementation par froncements de sourcils» (Barrett, 1981), on commença à poursuivre les diffuseurs qui ne se conformaient pas aux règlements concernant la programmation non canadienne. Cela déplut à certains titulaires de licence et montra à nouveau l'importance de la question du contenu canadien des émissions de télévision pour le CRTC. La stratégie du Conseil a toutefois évolué depuis 1980 : on a mis au point un cadre d'élaboration des objectifs qui implique tous les groupes intéressés à la programmation canadienne. Les nouveaux critères utilisés pour la définition de celle-ci sont plus cohérents et plus crédibles en raison de la participation des tiers et des diffuseurs; ils ont aussi l'avantage de se rapprocher de ceux qui sont appliqués par les organismes à vocation culturelle (par exemple, le BEVFBVC, au ministère des Communications) qui gèrent certains programmes d'incitation. Compte tenu de la meilleure coordination entre les divers organismes publics et de l'uniformisation des critères régissant l'exercice de la discrétion en ce qui concerne les moyens d'action tant réglementaires qu'incitatifs, les relations entre tiers et diffuseurs devraient être très différentes, n'étant plus affectées par la menace de poursuites.

En résumé, le CRTC utilise deux moyens d'action dans ses rapports avec les administrés : l'attribution de licences et les poursuites. Les intérêts des tiers sont considérés jusqu'à un certain point dans chacune de ces sphères d'activités : le CRTC est en effet chargé de promouvoir l'intérêt public et d'autre part, les tiers peuvent parfois déposer une plainte ou intervenir officiellement dans les demandes de licences. Les poursuites sont rares, bien que beaucoup de ressources soient affectées à leur éventuel exercice; et pour certaines contraventions, la simple menace du recours à ce moyen d'action suffit. À première vue, le régime des licences présente des incidences sévères pour le titulaire qui ne se conforme pas aux conditions qui lui sont imposées. Mais ce régime constitue en réalité un cadre de négociations informelles sur le contenu des émissions. L'attitude du CRTC a conféré, en quelque sorte, des droits acquis pour les titulaires : les risques de perdre une licence en raison d'un manquement aux obligations liées à la programmation sont réduits et, de ce fait, le régime des licences est bien différent de la représentation que l'on s'en fait à la lecture des dispositions législatives pertinentes. Dans son fonctionnement, le régime d'attribution de licences appliqué par le CRTC peut être considéré comme un bon exemple d'une structure dont la flexibilité permet une considération et une conciliation des intérêts changeants de l'Administration et des administrés. Le régime de licences du CRTC ne tient cependant pas suffisamment compte des intérêts des tiers et il est donc utile d'examiner de nouvelles expériences à ce sujet.

II. Le SPE et la qualité de l'eau

La protection de la qualité de l'eau est un sujet complexe, marqué de nombreuses incertitudes scientifiques, techniques et économiques. Cela explique en partie pourquoi le Service de la protection de l'environnement (SPE) du ministère de l'Environnement n'est que rarement parvenu à exercer ses activités administratives d'une manière objective et formelle. La définition d'une norme quant aux déversements d'effluents exige en général que l'on vérifie, entre autres choses l'écosystème aquatique dans la zone de l'utilisateur, les ressources techniques et financières de celui-ci, la possibilité technique et économique de recourir aux systèmes antipollution disponibles, l'utilité des activités de l'utilisateur pour la collectivité. Étant donné la diversité et le caractère dynamique de ces éléments, le SPE a souvent eu recours à la négociation. La forme de ces discussions varie en fonction des intervenants (par exemple administrés, tiers), du modèle législatif en cause (par exemple prescriptions de nature coercitive ou programmes d'incitation) et de l'intensité des activités provinciales en matière de protection de l'environnement. Nous analyserons quelques exemples de relations entre le SPE et des administrés d'une part, et des tiers d'autre part, dans le contexte du contrôle de la pollution causée par l'industrie de la papeterie.

La *Loi sur les pêcheries* et le *Règlement sur les effluents des fabriques de pâtes et papiers* (C.R.C. 1970, chap. 830) instituent un régime fondé sur des prescriptions et des contrôles pour la lutte contre la pollution de l'eau causée par les papeteries. En bref, disons simplement que le déversement d'effluents permis varie suivant la nature de l'ac-

tivité de l'usine et sa production. Si les normes sont dépassées²⁵, l'usine peut être poursuivie; elle est passible d'amende et d'une ordonnance judiciaire limitant ses activités²⁶. En outre, les administrateurs disposent de certains pouvoirs coercitifs pour assurer l'observation des normes.

La *Loi sur les pêcheries* et les règlements pertinents semblent définir un processus d'application simple, presque mécanique, mais la réalité est toute autre. Dès le départ, le SPE et le secteur des papeteries ont travaillé en étroite collaboration à la définition des normes initiales applicables à toute l'industrie. Ces rapports entre l'Administration et l'entreprise privée se sont maintenus et l'on a négocié des normes individuelles pour les usines. Cette interaction continue est rendue nécessaire par les incertitudes de nature scientifique et économique, de même que par le besoin de flexibilité des normes, de la terminologie et du processus décisionnel dans des cas particuliers.

Lorsque c'est possible, le SPE utilise les régimes provinciaux de protection de l'environnement pour réaliser ses propres objectifs. Ainsi, lorsque les autorités provinciales sont très actives dans un secteur donné, les échanges entre le SPE et les administrés sont limités. Par ailleurs, le SPE (ou ses équivalents provinciaux) communique de façon continue avec les administrés sur différentes questions : les nouvelles techniques de lutte contre la pollution, les expansions envisagées, l'installation d'appareils antipollution, les nouveaux problèmes qui naissent. Les activités du SPE sont beaucoup moins formelles que ne le laisseraient supposer les dispositions législatives en vigueur.

Bien que ces relations informelles entre le SPE et les administrés soient indispensables pour que des solutions réalistes au problème de la pollution des cours d'eau puissent être mises au point, elles risquent de compromettre l'impartialité du SPE dans l'application de la loi. Au surplus, le caractère informel des relations entre le SPE et les administrés rend plus difficile la mise en œuvre d'un processus uniforme et accessible au public. Plusieurs administrateurs, toutefois, préfèrent éviter de recourir aux tribunaux lorsque cela est possible.

Si, comme on vient de le voir, les relations entre le SPE et les administrés se font sous forme de négociations informelles, ce sont habituellement des échanges plus formels et ponctuels qui ont lieu avec les tiers. Ceux-ci n'ont pas participé à la définition des normes générales actuellement en vigueur et leur participation à des négociations spécifiques est exceptionnelle. Les récents efforts du SPE pour faire participer des tiers à la définition des normes montrent une volonté de corriger la situation; il n'en reste pas moins que l'on n'a jamais tenté de favoriser leur présence dans les négociations concernant des usines spécifiques. Cela serait sans doute difficile; toute négociation efficace entre des intérêts divergents exige du temps, de l'expertise et coûte très cher. Mais l'expérience

25. L'application du régime de lutte contre la pollution de l'eau par les fabriques de pâtes et papiers établi par la *Loi sur les pêcheries* se complique du fait que les normes prescrites dans les règlements à l'égard des «fabriques existantes» (c'est-à-dire les fabriques en activité dont la capacité n'avait pas été accrue et qui n'avaient pas été modifiées en date du 2 novembre 1971) ne sont pas encore entrées en vigueur. En conséquence, les fabriques existantes sont toujours assujetties, sur le plan juridique, à la prohibition absolue du paragraphe 33(2) de la *Loi sur les pêcheries*, visant le dépôt de substances délétères pour le poisson. On trouvera dans Webb, 1983, chap. cinq, une étude approfondie des effets théoriques et pratiques de cette situation, ainsi que de plusieurs autres aspects du régime de lutte contre la pollution de l'eau par les fabriques de pâtes et papiers établi par la *Loi sur les pêcheries*.

26. Par exemple, le Ministre peut, par ordonnance, exiger que des modifications, des adjonctions ou des restrictions soient apportées à une entreprise (par. 33.1(2)); un inspecteur peut prendre des mesures correctrices (par. 33.2(6)).

de certains organismes gouvernementaux dans le secteur de l'environnement laisse entrevoir que ces problèmes ne sont pas insolubles²⁷.

La *Loi sur les pêcheries* donne aux tiers un mode de participation assujéti à des règles précises : il s'agit des poursuites privées. Celles-ci constituent sans doute une importante garantie contre un certain relâchement dans l'application de la loi et elles peuvent empêcher que les rapports entre l'Administration et les administrés ne deviennent trop «cordiaux». En effet, le caractère officiel et contentieux des poursuites tranche sur le climat de ces relations, et peut les affecter. Les poursuites privées, malgré leurs avantages, ne suppléent pas à l'absence de participation des tiers au début du processus administratif, qu'il s'agisse des négociations ou de la formulation des normes.

Le Programme de modernisation des usines de pâtes et papiers (PMUPP) est une des mesures d'incitation financière utilisées par l'Administration fédérale pour encourager les papeteries à choisir des procédés de fabrication moins polluants. Appliqué conjointement par les gouvernements fédéral et provinciaux, ce programme offre aux usines jusqu'à 25 pour cent du coût de modernisation, lorsque celle-ci a été approuvée au préalable par les autorités des deux paliers. En bref, le programme poursuit deux objectifs : premièrement, augmenter la rentabilité de l'industrie papetière canadienne et, deuxièmement, réduire l'impact négatif de la production de papier sur l'environnement. Du point de vue de la protection de l'environnement, le PMUPP est particulièrement utile pour assurer la modernisation d'usines désuètes, lesquelles ne peuvent envisager de se conformer aux objectifs de l'Administration à moins de modifications très considérables.

Pour que les autorités administratives soient en mesure de faire des commentaires constructifs sur les projets de modernisation des usines de papeterie, elles doivent normalement collaborer étroitement avec les entreprises concernées et échanger avec elles les données disponibles. Mais si des rapports étroits sont maintenus sur le plan technique, ils ne s'inscrivent pas vraiment dans un cadre législatif précis. Aussi est-il difficile pour l'entreprise qui voit un de ses projets de modernisation rejeté de connaître ses droits. En outre, la loi est ambiguë quant aux moyens d'action pouvant être utilisés par les autorités fédérales et provinciales. Selon les fonctionnaires compétents, ces imprécisions n'ont causé aucune difficulté jusqu'à présent.

Les textes instituant le PMUPP ne traitent pas de la situation des tiers. Comment le contribuable préoccupé par un projet de modernisation peut-il intervenir dans le processus? Peut-il forcer les autorités compétentes à faire respecter les conditions liées à la subvention? Cela n'est pas clair. Les tiers font face au même type d'obstacle à leur participation que ceux que nous avons décrit relativement à la *Loi sur les pêcheries*. Dans le cas du PMUPP, cependant, les tiers intéressés ne disposent d'aucun moyen d'action ultime équivalant à la possibilité d'intenter des poursuites privées²⁸.

III. La CCDP et les conduites discriminatoires

D'une manière générale, la CCDP essaie de réduire ou d'éliminer les comportements discriminatoires par des mesures correctives et préventives. Le premier type de mesures

27. Voir, par exemple, Gibson, 1983.

28. Bien entendu, si une usine contrevient à la loi alors qu'elle reçoit une subvention de modernisation, le tiers peut toujours intenter une poursuite privée en vertu de la *Loi sur les pêcheries*, mais cela n'est qu'un moyen très indirect de participer au processus.

suppose le dépôt d'une plainte par un particulier ou par la Commission elle-même. Suivent les étapes de l'enquête, de la conciliation et de l'audition. Toutefois, les limites de ce processus sont bien connues :

[TRADUCTION]

[I]l est illusoire de s'attendre à ce que le processus des plaintes individuelles et les dispositions concernant la discrimination prévues dans les lois sur les droits de la personne puissent véritablement corriger la situation défavorable dans laquelle se trouvent depuis très longtemps différents groupes d'individus.

[L]'emploi et le système d'éducation sont fondés sur une multitude de procédures et de pratiques; rien ne porte à croire que le mécanisme de la plainte individuelle peut influencer sur un ensemble complexe de pratiques et peut entraîner la suppression des effets discriminatoires d'un système pris dans son ensemble. (Day, 1980, C/13-C/14)

Quant à la méthode préventive, elle consiste dans l'application de programmes de sensibilisation et de promotion sociale, et dans la conclusion d'ententes avec les entreprises privées. Il s'agit de prévenir, d'éliminer ou d'atténuer, *avant* la présentation de plaintes individuelles, les conditions défavorables dans lesquelles se trouvent placées différents groupes d'individus.

Le processus et les relations qui en découlent varient d'une méthode à l'autre. Par exemple, les enquêtes effectuées suite à une plainte fondée sur la discrimination sont dans le meilleur des cas complexes et chargées d'émotivité. Il est rare que l'on se trouve devant un cas de discrimination absolument incontestable : le plus souvent, il s'agit de «discrimination systémique», où l'emploi de critères de sélection «neutres» défavorise un groupe particulier de personnes. Par exemple, des restrictions concernant la taille et le poids peuvent éliminer une forte proportion de femmes. Et mis à part les cas de discrimination claire et intentionnelle, la preuve de la discrimination est très difficile : selon un auteur, il est pratiquement impossible de réfuter les motifs par lesquels une personne peut tenter de justifier sa conduite (Tarnopolsky, 1968). Ces raisons expliquent sans doute que le processus des plaintes individuelles semble viser la conclusion d'une entente aux étapes de l'enquête et de la conciliation, les audiences étant semble-t-il considérées comme un moyen de dernier ressort. Car si la Commission peut, en tout temps après le dépôt de la plainte, organiser une audition devant un tribunal des droits de la personne (art. 39 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*), en pratique on semble utiliser d'abord les mécanismes moins rigoureux (enquête, conciliation). Qui plus est, tout règlement amiable doit être approuvé par la Commission (art. 38).

La plainte peut être déposée par une autre personne que la présumée victime de discrimination; la Commission a toutefois le pouvoir d'en assujettir la recevabilité au consentement préalable de la victime (*Loi canadienne sur les droits de la personne*, par. 32(2)). Par ailleurs, la Commission peut prendre l'initiative de la plainte lorsqu'elle a des motifs raisonnables de le faire (par. 32(3)). Elle est tenue de statuer sur toute plainte dont elle est saisie, à moins que la victime n'ait un autre moyen valable d'obtenir réparation, ou encore que la plainte soit frivole ou tardive (art. 33).

Les enquêteurs peuvent être autorisés à entrer dans des immeubles commerciaux et à y effectuer les recherches nécessaires à l'instruction de la plainte (par. 35(2)). Le fait d'entraver l'action de l'enquêteur constitue une infraction (par. 35(3), 46(1)). En pratique, ce dernier rencontre le plaignant, les personnes à qui celui-ci impute les actes discriminatoires et, le cas échéant, des témoins. Le plaignant et l'enquêteur doivent donc collaborer de façon étroite tout au long du processus. La confidentialité est primordiale à cette étape initiale (par. 27(2)) puisqu'il s'agit uniquement d'une *enquête*. Ensuite, l'en-

quêteur présente son rapport à la Commission, en l'absence du plaignant²⁹. La Commission peut alors réagir de diverses façons : elle peut rejeter la plainte, la déclarer fondée et nommer un conciliateur qui tentera d'en arriver à un règlement, approuver un règlement proposé dans le cours de l'enquête, ou enfin constituer un tribunal.

Les renseignements donnés au conciliateur sont confidentiels; ils ne peuvent être divulgués sans le consentement de la personne qui les a fournis. Les parties peuvent discuter sans crainte avec le conciliateur de la possibilité d'un règlement, car il ne peut être forcé de comparaître devant une cour ou un tribunal (par. 37(3)). Pour une plainte donnée, les fonctions d'enquêteur et de conciliateur sont incompatibles (par. 37(2)).

La Commission peut constituer un tribunal en tout temps après le dépôt de la plainte (art. 39). Les audiences revêtent un caractère formaliste, les règles relatives aux avis et à la preuve étant semblables à celles des cours supérieures (par. 40(3)). Le tribunal peut contraindre les témoins à comparaître et à témoigner (à l'exception des conciliateurs) (par. 40(3) et (5)). Les audiences sont en général publiques, mais le tribunal peut ordonner le huis clos dans «l'intérêt public» (par. 40(6)). Les décisions des tribunaux peuvent être portées en appel devant la Cour fédérale.

Les tribunaux des droits de la personne peuvent ordonner à l'intimé de mettre fin à la discrimination, de reprendre à son service l'employé injustement congédié ou d'indemniser la victime (par. 41(2) et (3)). L'ordonnance du tribunal peut devenir une ordonnance de la Cour fédérale du Canada pour les fins de son exécution (art. 43).

Les relations entre le plaignant, la CCDP et les autres intéressés sont de plus en plus encadrées et formelles à chaque nouvelle étape du processus. La plupart des plaintes sont toutefois réglées d'une manière satisfaisante avant qu'elles ne parviennent devant le Tribunal. Voici le bilan de la CCDP au sujet des plaintes étudiées au cours de l'année 1983 :

Au cours de l'année, la Commission a reçu 29 759 demandes de renseignements et 312 plaintes. Deux cent quatre-vingt-quinze des 481 plaintes instruites ont été rejetées et 110 ont été réglées : 15 par le biais de la conciliation, 14 par les tribunaux et 81 en cours d'enquête. En outre, 18 cas soumis à l'attention de la Commission ont été abandonnés. Trente-quatre cas ont été confiés à des conciliateurs et 24 portés devant des tribunaux. (Canada, CCDP, 1984, p. 23)

La compétence de la CCDP est limitée en ce qui concerne les plaintes. En revanche, il semble que la Commission puisse légitimement exercer ses pouvoirs en vue de diffuser de l'information et de faire un travail de persuasion dans des domaines où, juridiquement parlant, elle n'est pas compétente (Laberge, 1983). Les activités préventives de la Commission diffèrent d'une façon marquée de son rôle «réparateur». Dans le cours de ces activités, elle peut accumuler les renseignements qui lui permettront de justifier l'élargissement de son champ de compétence. Elle envoie ses commissaires et fonctionnaires dans des entreprises où ils organisent des séminaires destinés à sensibiliser les dirigeants et le personnel aux principes régissant les droits de la personne. Il faut rappeler à cet égard que d'après sa loi constitutive, la CCDP «élabore et exécute des programmes de sensibilisation publique» (al. 22(1)a)) et doit «tenter par tous les moyens qu'elle estime indiqués d'empêcher la perpétration des actes discriminatoires» (al. 22(1)g)). De telles activités ne peuvent faire autrement qu'avoir une incidence sur les relations entre l'Ad-

29. Voir, cependant, *Radulesco c. Commission canadienne des droits de la personne*, où la Cour suprême du Canada a jugé que la Commission devait, avant de statuer sur une plainte, donner au plaignant la possibilité de présenter des arguments par écrit en réponse au rapport de l'enquêteur.

ministration et les citoyens; elles s'inscrivent dans la stratégie de réalisation des objectifs définis dans la loi. Les relations entre les intervenants peuvent et doivent être établies avant que des problèmes ne surgissent.

IV. Le système de justice pénale et le comportement criminel

Bien que l'aspect répressif de la justice pénale soit plus évident, les mesures préventives jouent également un rôle important dans le contrôle des comportements criminels. Le côté répressif — lié surtout aux infractions prévues au *Code criminel*, à la police, aux tribunaux, aux prisons et aux organismes d'indemnisation des victimes d'actes criminels — est très formel. En comparaison, le côté préventif — la surveillance exercée par les citoyens dans leur quartier, les campagnes de publicité contre la conduite en état d'ébriété, etc. — est considérablement plus souple.

Dans l'application répressive du droit pénal, les relations entre les administrateurs et les citoyens présentent un caractère formaliste et dépersonnalisé. Lorsque la police présume qu'une personne a commis une infraction, elle arrête le suspect et enquête sur les faits relatifs au crime reproché. Même lorsque la victime ou une autre personne porte plainte aux autorités, ce sont habituellement les policiers qui engagent les poursuites judiciaires. Dans certains cas, les citoyens peuvent intenter des poursuites privées si les autorités décident de ne pas agir. Normalement, lorsqu'une plainte est déposée, la police interroge le suspect, la victime et toute personne ayant été témoin du fait. Tous peuvent demander l'assistance d'un avocat pendant l'enquête. La police est investie d'importants pouvoirs de fouille, de perquisition et de saisie qui assurent l'efficacité de l'enquête. Il n'existe pas beaucoup de relations suivies entre les citoyens et la police, bien qu'un certain dialogue puisse s'amorcer lorsque des agents effectuent des rondes (Ericson, 1982, p. 62-63). L'un des rôles essentiels du policier consiste à incarner l'autorité dans un milieu donné.

La plainte, l'arrestation et l'enquête, dans le système de justice pénale, préparent la phase du procès, où le tribunal devra apprécier la culpabilité du prévenu. Habituellement, des avocats représentent les parties qui s'opposent dans le cadre de la poursuite judiciaire (soit le prévenu et le ministère public). Les tribunaux de juridiction criminelle fonctionnent suivant des règles extrêmement rigides, qu'il s'agisse de preuve, de moyens de défense, etc. La négociation n'est cependant pas totalement exclue : pensons au marchandage de plaidoyers (*plea bargaining*). En général, la victime ne joue pas un rôle important dans le processus judiciaire; depuis peu, les tribunaux entendent parfois les victimes de certains crimes dans le contexte de la détermination de la peine.

Lorsque le tribunal déclare l'accusé coupable d'une infraction criminelle, il lui impose souvent une amende ou une peine d'emprisonnement. On a également de plus en plus recours à d'autres types de sentences, tels les travaux communautaires. Par ailleurs, les organismes chargés du système de libération conditionnelle modifient la durée réelle des peines d'emprisonnement; il n'est pas rare de voir des avocats participer à ces auditions. Celles-ci se déroulent selon des règles relativement strictes (Carrière et Silvestone, 1976). Au moment de la libération, enfin, des organismes publics et privés tentent de faciliter la réinsertion sociale de l'ex-détenu (Chan et Ericson, 1981).

Quelle que soit la décision rendue par le tribunal lors du procès pénal, les victimes peuvent s'adresser à des organismes d'indemnisation pour être dédommagés. Essentiel-

lement, il s'agit d'appuyer financièrement les personnes qui, pour une raison ou pour une autre, ne peuvent être dédommagées par l'auteur du crime. La victime dont l'état physique change peut se présenter annuellement devant l'organisme pour que celui-ci réexamine son cas.

Pour résumer, le système de justice pénale se compose maintenant de nombreux organismes publics qui répondent aux différents besoins des intervenants. Certaines procédures liées à la répression des activités criminelles — appréhension des suspects, enquête, incarcération et réinsertion des ex-détenus — sont relativement souples, ce qui favorise la continuité des relations. Le symbolisme semble être un aspect important du système de justice pénale, d'où l'insistance sur les manifestations de force légitimes (par les policiers) et le sérieux de la procédure devant le tribunal (serments, règles de preuve, etc.). Tout ceci confère aux relations entre les intervenants un caractère formaliste et impersonnel. Les victimes d'actes criminels n'ont qu'un rôle limité pendant les étapes de l'enquête, de l'incarcération et du procès. Bien que l'on ne tienne pas beaucoup compte de leurs intérêts pendant le procès criminel, certaines d'entre elles bénéficient toutefois de l'aide des organismes d'indemnisation.

Parmi les activités préventives de l'Administration relatives aux activités de nature criminelle, il faut citer les programmes de surveillance des quartiers par les citoyens, les campagnes de publicité (par exemple, les avertissements sur les dangers de la conduite en état d'ébriété), les programmes de marquage des biens, les centres de désintoxication et, indirectement, les programmes sociaux de l'État — assurance-chômage, formation et éducation³⁰. L'aspect préventif du système de justice pénale, dans son sens le plus large, englobe toutes les activités de l'Administration qui peuvent amener une diminution de la criminalité³¹.

Les relations formalistes caractérisant le processus pénal ne sont pas de mise dans les autres domaines, d'une part à cause des coûts élevés qui en découlent, et d'autre part à cause de la situation très particulière de l'accusé et des personnes incarcérées. Par ailleurs, le processus pénal est public et les citoyens peuvent sans difficulté prendre connaissance de son déroulement. Même si cela ne permet pas nécessairement à tous les intéressés de faire valoir leur point de vue, leur désir de participer à la réalisation des objectifs de l'État peut s'en trouver atténué par le fait même.

V. Les régimes d'inspection et les administrés

A. L'ACTA et la sécurité aérienne

L'ACTA relève du ministère des Transports. En vertu de la Partie I de la *Loi sur l'aéronautique*, elle gère les diverses composantes techniques de l'aviation : l'enregistrement des aéronefs, l'octroi des permis, l'entretien des aéroports et des installations

30. Cette liste très large suppose que l'activité criminelle puisse, du moins en partie, s'expliquer en termes économiques.

31. Le système de justice pénale a pour cible principale les infractions passées. On reconnaît cependant que la dissuasion contribue de façon importante à justifier l'action du système. Voir par exemple Fattah, 1972, p. 7-21.

nécessaires à la navigation aérienne, le contrôle de la circulation aérienne, les enquêtes sur les accidents et la sécurité aérienne. Quant à la Commission canadienne des transports, elle s'occupe des aspects économiques du service aérien commercial. Au cours de notre étude sur les activités du groupe de travail du ministère des Transports sur la sécurité aérienne et de la Commission d'enquête sur la sécurité aérienne (Dagenais, 1983), nous avons découvert de nouvelles facettes de la relation entre l'Administration et le secteur privé, qui ont approfondi nos connaissances en ce qui touche la réalisation des objectifs publics. La réglementation de l'activité aérienne n'implique essentiellement que les administrateurs et les administrés dans des régimes de permis et d'interdictions réglementaires; la participation des tiers est négligeable.

Les problèmes liés à la sécurité se produisent le plus souvent chez les petits exploitants des régions éloignées du pays, notamment dans le Nord. La superficie du Canada ainsi que les ressources limitées de l'entreprise privée comme de l'Administration rendent très difficile la réalisation des objectifs publics. L'ACTA dispose de son propre système de surveillance (à savoir, ses inspecteurs) et fait aussi appel à la GRC. L'ACTA a de la peine à réconcilier le rôle de conseiller de ses inspecteurs avec leurs fonctions liées à l'application des règlements : le fonctionnaire se demande souvent quelle attitude adopter. Lorsqu'il décèle une infraction quant à la navigabilité ou au poids d'un appareil, l'inspecteur doit-il en informer le titulaire du permis et lui proposer des solutions, ou doit-il plutôt interdire à l'exploitant de faire voler l'aéronef? Une attitude sévère nuira-t-elle aux relations constantes entre l'inspecteur et l'exploitant? En revanche, l'exploitant ne prendra-t-il pas la sécurité à la légère si l'on se contente de le mettre en garde au lieu d'intenter des poursuites ou de lui retirer son permis? En interdisant à un exploitant de faire voler ses appareils, on risque parfois de couper un village éloigné de tout contact avec l'extérieur. Dans de telles situations, les tiers qui bénéficient des services de l'exploitant s'opposeront sans doute à la décision de l'ACTA; ce peut être un sérieux dilemme pour les inspecteurs³².

L'ACTA a préparé un document énonçant des directives d'application, qui a dans une certaine mesure supprimé l'incertitude des inspecteurs quant aux mesures à prendre en cas de contravention et quant à l'exercice de leurs pouvoirs discrétionnaires. L'ACTA y met résolument l'accent sur l'application rigoureuse des règlements. Cette attitude a été reprise et consolidée dans les recommandations de la commission sur la sécurité aérienne présidée par le juge Dubin (Canada, Commission d'enquête ..., 1981). Dans la pratique, toutefois, la persuasion joue un rôle important, que ce soit dans le cadre du système lui-même ou au cours de discussions informelles avec les exploitants.

Certains inspecteurs, qui entretiennent des relations étroites et suivies avec les transporteurs aériens, préfèrent sans doute ne pas exercer leurs fonctions «répressives». Ceux qui par exemple ont été pilotes ou ingénieurs pendant de nombreuses années (que ce soit dans l'armée ou chez les civils) risquent fort de faire partie du «circuit». Leur connaissance des normes régissant l'aviation est bien sûr un avantage pour l'ACTA. Mais ils sont parfois trop influencés par l'imprécision des normes concernant la navigabilité et les difficultés que rencontrent les petits exploitants : leur expérience leur sera alors plus utile dans d'autres domaines que dans celui de l'application des règlements. Plusieurs d'entre eux se considèrent sans doute davantage comme des experts-conseils que comme des

32. Bien connu de tous les inspecteurs, ce problème résiste aux solutions toutes faites et à la prévention législative : [TRADUCTION] «Le fonctionnaire effectivement chargé de l'application doit savoir reconnaître, dans chaque cas, l'opportunité de donner un avertissement ou d'intenter des poursuites. Le meilleur des manuels ne lui est d'aucun secours» (Burton, 1984, p. iv). Voir également Hawkins, 1984; Jowell, 1973; Bardach et Kagan, 1982.

fonctionnaires chargés de l'application des règlements; leur rôle leur paraîtra alors se résumer à un travail d'inspection. Certains pourront en outre craindre de perdre leur sources d'information s'ils sont perçus comme des «gendarmes».

Les normes techniques régissant les aéronefs comportent également de nombreuses difficultés d'application pour les inspecteurs³³. Il leur est par exemple difficile d'évaluer rapidement la navigabilité d'un aéronef en fonction de sa charge; en effet, la température ou les réparations effectuées sur cet appareil peuvent jouer un rôle dans cette appréciation. Malgré ces problèmes techniques, exploitants et inspecteurs semblent s'entendre implicitement sur les composantes de sécurité aérienne. Il se peut cependant que cette «entente» soit remise en question lorsqu'un accident se produit.

B. Les problèmes liés à la conception des régimes : le transport des marchandises dangereuses

À cause, en grande partie, du tollé général suscité par le déraillement ferroviaire de Mississauga, les gouvernements du Canada et de plusieurs provinces ont adopté plusieurs lois (notamment la *Loi sur le transport des marchandises dangereuses*, à l'échelon fédéral) visant à réglementer tous les aspects du transport des marchandises dangereuses dans le territoire relevant de leur compétence. Ces législations, dont tous les éléments ne sont pas encore en place, instaurent un contrôle de tous les modes de transport et des transferts intermodaux. Ces régimes sont essentiellement fondés sur le marquage des cargaisons et sur les contrôles effectués par des inspecteurs.

Comme c'est toujours le cas lorsqu'on adopte de telles mesures, il a fallu fixer des critères relatifs à l'expérience et à la formation requises des inspecteurs. Étant donné les connaissances techniques dont il faut absolument disposer pour être en mesure de juger si un administré se conforme aux prescriptions législatives, une certaine expertise dans le domaine paraît nécessaire. Et puisque les inspecteurs exercent parfois des fonctions liées à l'application de la loi, une certaine connaissance du travail policier peut constituer un atout. La direction du transport des marchandises dangereuses a finalement décidé de choisir des candidats ayant une certaine expérience dans l'un ou l'autre de ces deux domaines. Le programme de formation est donc consacré tant à l'aspect policier qu'à l'aspect technique de la fonction d'inspecteur.

Pour atténuer dans une certaine mesure la nature contradictoire des fonctions de ses inspecteurs, la direction du transport des marchandises dangereuses demandera aux entreprises de payer pour les conseils qu'elles sollicitent. Or à court terme, cette décision pourra dissuader le secteur privé de recourir aux conseils des fonctionnaires. De ce fait, les rapports entre les inspecteurs et les entreprises privées risquent de se limiter à la recherche des contraventions et aux mesures répressives.

Les projets de règlements relatifs au transport des marchandises dangereuses sont volumineux et très techniques. En prévision des difficultés qu'éprouveront les entreprises du secteur privé à se familiariser avec cette nouvelle réglementation, les autorités compétentes ont également publié des brochures qui expliquent les divers règlements et la façon de s'y conformer. Malheureusement, il semble y avoir des divergences importantes entre ces guides et les règlements eux-mêmes. Les entreprises concernées ont du reste déjà

33. Ainsi, l'incorporation, par renvoi, des devis des fabricants étrangers dans les normes de navigabilité, est une source d'équivoque et d'incertitude (Dagenais, 1983).

constaté le problème. Il reste à savoir si la direction du transport des marchandises dangereuses, en voulant faciliter la tâche des entreprises, a rendu plus aisée ou plus difficile la réalisation des objectifs poursuivis.

VI. Résumé

À l'aide de quelques illustrations, nous avons mis en lumière l'interaction constante entre les divers intervenants dans le processus de réalisation des objectifs publics. Les «styles d'administration» (Kagan, 1984) varient considérablement selon les organismes et entreprises en cause, les coûts, la nature des objectifs poursuivis, l'appui du public, etc. Aussi le processus de réalisation des objectifs n'est-il jamais monolithique; il comporte de multiples facettes et les relations entre administrateurs, administrés et tiers ne sont pas toujours empreintes de formalisme. Du reste, il n'est pas nécessairement souhaitable qu'elles le soient :

[TRADUCTION]

[D]ans bien des cas, l'attitude autoritaire n'est pas la plus efficace. Vu la constitution de l'État moderne, il convient sans doute d'adopter des procédés plus subtils, tenant davantage de la médiation et de la persuasion, toute manifestation d'autorité étant reléguée à l'arrière-plan. C'est sans doute une forme quelque peu ambiguë d'action administrative — à la fois services et répression, persuasion et prescription impérative, mêlant formalisme et flexibilité, caractère exécutif et caractère judiciaire — qui serait le plus susceptible de jouer ce rôle. (Freund, 1928, p. 524)

Les problèmes qui surgissent entre les intervenants sont parfois résolus par le biais de procédures de nature contentieuse : contraventions, demandes, actions en justice. Les textes législatifs énoncent d'ailleurs des procédures strictes et d'autres moyens susceptibles de régler les problèmes, mais comportent peu de directives quant aux relations informelles entre les autorités et les administrés, qui sont pourtant très courantes. En particulier, la loi ne donne habituellement que très peu de précisions sur l'attitude que devrait adopter l'Administration. Quand devrait-elle se montrer conciliante? À quel moment devrait-elle adopter une attitude plus ferme? Par exemple, l'inspecteur qui constate une contravention à une norme doit-il donner un avertissement, intenter une poursuite ou suggérer des moyens de s'y conformer? Il faudrait donner des directives à cet égard aux administrateurs, de façon que ces derniers puissent être équitables et efficaces sans adopter une attitude intransigeante face aux entreprises du secteur privé et aux citoyens. La définition des objectifs publics, les énoncés de principes et les documents contenant des directives quant au processus de réalisation de ces objectifs peuvent contribuer à une meilleure organisation des relations entre les intervenants dans ce processus.

L'Administration et les administrés sont interdépendants. Leurs échanges sont fondés sur des intérêts, des attentes et d'autres éléments. Les intervenants disposent de pouvoirs inégaux et il y a lieu de clarifier dans la loi le statut de l'Administration afin de le rendre plus conforme aux valeurs contemporaines. La complexité de ces relations est d'autant plus grande que dans n'importe quel domaine, les administrés peuvent être tenus de s'adresser à plusieurs organismes administratifs différents. Nous avons proposé dans le document de travail 40 (Canada, CRDC, 1985a, p. 90-91) que le statut de l'Administration fédérale reflète un meilleur équilibre dans les relations entre l'Administration et les administrés.

Souvent, la réalisation des objectifs publics s'accomplit sans heurts, par la voie du consensus, de la coopération et de la conciliation; et cela même lorsque le texte législatif pertinent ne reflète pas cette réalité. De nombreuses raisons expliquent pourquoi l'on favorise ces relations informelles de caractère continu. Par exemple, les prescriptions de nature coercitive sont rarement mises en œuvre, en partie pour des raisons matérielles (les coûts et les délais que cela implique) et en partie parce que les administrateurs préfèrent dans certains cas éviter de compromettre des rapports jugés fructueux avec les administrés. D'autre part, dans les régimes d'attribution de permis, il semble au premier abord que les autorités négligent de recourir aux sanctions lorsqu'elles devraient le faire. En y regardant de plus près, on constate toutefois que le permis ne constitue pas nécessairement le moyen approprié pour réaliser les objectifs poursuivis lorsque ceux-ci ne peuvent être atteints par la simple observation de normes. Dans le domaine des droits de la personne, par exemple, la conciliation, la négociation et la lutte contre les comportements discriminatoires systémiques (et non ponctuels) montrent clairement que l'interaction des divers intervenants est constante et dépasse les seuls échanges isolés.

Les exemples concrets discutés dans ce document confirment sans l'ombre d'un doute que dans une large mesure, la réalisation des objectifs publics s'accomplit par la voie de relations continues entre l'Administration et les administrés. Le droit, au contraire, a toujours eu tendance à organiser les rapports Administration-administrés en fonction d'incidents, de plaintes et de conflits spécifiques. Bien sûr, il peut être utile de recourir à des mesures ponctuelles pour réagir à des contraventions. Les autorités fédérales devraient cependant définir des principes directeurs, sur les plans stratégique et pratique, qui reflètent mieux les moyens d'action non coercitifs (caractérisés par la conciliation et la collaboration) utilisés de façon privilégiée pour réaliser les objectifs publics.

Ce chapitre fait ressortir deux problèmes fondamentaux liés à la réalisation des objectifs publics. Premièrement, les administrateurs, les administrés et les tiers sont incapables de déterminer les limites de la conciliation, et de savoir à quel moment la négociation doit faire place à la contrainte ou vice versa. Cette incertitude peut être source d'excès et risque de porter atteinte à l'intégrité du processus de réalisation des objectifs. Il est peut-être temps de définir dans la loi les rapports entre les divers intervenants dans ce processus en ce qui concerne certains objectifs publics. Deuxièmement, les tiers sont dans l'impossibilité de participer à la réalisation des objectifs publics lorsque celle-ci s'accomplit par des discussions de nature privée. Bien sûr, on peut présumer que l'Administration protège convenablement l'intérêt public et celui des tiers, mais les négociations à huis clos sont toujours suspectes. Pour certaines raisons toutefois, notamment les ressources limitées dont disposent les intervenants, la loi ne devrait pas contrôler tous les aspects de l'interaction entre les divers intervenants dans le processus de réalisation des objectifs. Il faut être conscients des risques que comporte une utilisation exagérée des moyens d'action plus formalistes :

[TRADUCTION]

Si les intéressés sont incapables de discuter sans recourir à leurs avocats, les coûts deviennent énormes. Les solutions de rechange consistent soit dans l'institution d'un appareil de réglementation lourd et inefficace, soit dans une prise en charge par l'Administration du secteur faisant l'objet de la réglementation. Dans l'un ou l'autre cas, les autorités suppriment dans les faits toute relation avec les administrés, pour y substituer leur propre jugement. (Eddy, 1981, p. 69)

L'aspect relationnel du processus de réalisation des objectifs publics est une source de problèmes pour tous les intéressés. Dans le domaine des affaires publiques, c'est

toujours les plus puissants qui s'en tirent le mieux. En prêtant l'oreille à ceux qui exercent le plus de pression, on risque d'aboutir à une application non uniforme de la loi. Les limites de la négociation soulèvent elles aussi des questions importantes. En outre, lorsque des ententes sont réalisées d'une manière décentralisée, les objectifs initiaux poursuivis par le Parlement risquent d'être négligés. D'autre part, il devient difficile d'apprécier l'action administrative lorsque la réalisation des objectifs s'effectue de cette façon. Il peut en fait arriver que les intervenants passent tellement de temps à s'identifier l'un l'autre, à apprendre les règles du jeu et à négocier qu'ils semblent oublier les objectifs fondamentaux poursuivis.

CHAPITRE TROIS

Les moyens d'action utilisés pour réaliser les objectifs publics

Pour réaliser les objectifs publics, l'Administration emploie toute une gamme de moyens allant de la poursuite des infractions réglementaires aux mesures d'incitation financière et de persuasion³⁴. Le présent chapitre décrit à grands traits les principaux types de moyens d'action, leurs caractéristiques, leurs avantages et leurs inconvénients. Pour faciliter la comparaison, nous proposons un certain nombre de critères d'appréciation; par exemple, rapidité de réalisation des objectifs, coûts, degré de formalisme, perturbation des activités de l'administré. Il faut cependant réconcilier ces critères avec la nécessité d'assurer l'équité et l'efficacité de l'action administrative.

Il faut souligner les limites de l'analyse systématique des moyens d'action utilisés pour réaliser les objectifs publics. Quel que soit l'attrait d'une telle description, toute classification risque de masquer l'importance du *contexte* et du *processus* de réalisation des objectifs. Par exemple, malgré les innombrables violations des conditions énoncées dans les licences de radiodiffusion qui se sont produites au fil des ans, le CRTC a rarement fait usage de ses vastes pouvoirs de suspension, de révocation et d'annulation. Cela tient en grande partie aux protestations du public qui ont souvent suivi l'application de telles mesures dans le passé (Clifford, 1983). Donc, en se bornant à décrire les importants pouvoirs dont disposent les autorités en matière de licences, on néglige l'importance du contexte général dans lequel s'inscrit le régime en question. En effet, les aspects concrets de la réalisation des objectifs publics — soit l'éventuel appui manifesté par le public, l'importance pour les fonctionnaires de préserver leur image publique, l'insuffisance des effectifs et des autres ressources pour la mise en œuvre des programmes, etc. — ne sont pas prises en considération dans l'approche fondée sur l'étude des moyens mis à la disposition des autorités administratives. Pour ces raisons, les descriptions données ci-dessous sont forcément incomplètes. Il faut donc lire ce présent chapitre à la lumière des autres; l'ensemble décrit le processus concret de réalisation des objectifs publics.

34. La poursuite des infractions réglementaires est un moyen d'action courant dans la législation fédérale : nous avons discuté d'illustrations dans plusieurs domaines. Pour ce qui est des permis, les principaux exemples sont tirés de nos recherches sur l'attribution des licences de diffusion par le CRTC (Clifford, 1983). Nous avons décrit divers moyens d'action relevant de l'incitation dans notre étude du SPE (Webb, 1983) et de la SDICC (Lillico, 1985); notre analyse des mesures d'incitation est également appuyée par notre document sur le «modèle contractuel» (Barton *et al.*, 1983). La méthode de la persuasion est utilisée par chacune des institutions étudiées, mais jusqu'à ce jour, la meilleure illustration provient de notre étude de la CCDP (Laberge, 1983).

I. Les critères d'appréciation

Les éléments susceptibles d'influer sur l'élaboration et l'application des moyens d'action utilisés par l'Administration sont nombreux. Voici une liste non exhaustive de questions³⁵ que les autorités devraient se poser avant de recourir à un moyen donné.

(1) *Le moyen d'action peut-il être utilisé rapidement?* Les moyens dont la mise en œuvre peut s'accomplir sans tarder permettent de faire connaître rapidement l'objectif poursuivi. Par ailleurs, ceux qui peuvent être utilisés par les administrateurs eux-mêmes sont plus expéditifs que ceux qui nécessitent le concours d'organismes extérieurs (par exemple, les tribunaux).

(2) *L'utilisation du moyen d'action est-elle coûteuse?* Le coût est un élément primordial pour l'Administration : les organismes gouvernementaux ne disposent pour la plupart que d'un budget restreint. On pense ici aux coûts liés à la mise en place initiale, de même qu'à l'inspection, à la surveillance, à la révision, etc. Il faut aussi tenir compte des coûts pour l'administré, qui fréquemment peuvent eux aussi être répartis en frais initiaux et en frais généraux. Ces dernières années, le fardeau financier découlant de la réglementation est devenu un sujet de préoccupation tant pour l'Administration que pour le secteur privé³⁶.

(3) *L'utilisation du moyen d'action est-elle entourée de formalités?* La question des coûts et de la rapidité d'utilisation est étroitement liée à celle du formalisme dans la réalisation des objectifs. D'une manière générale, en effet, les moyens d'action qui font intervenir les tiers et qui exigent le respect de procédures et de formalités (les audiences publiques, par exemple) coûtent plus cher en temps et en argent. Par contre, ils peuvent parfois avoir une plus grande influence sur l'ensemble des administrés, à cause de leur caractère public et de leur prestige.

(4) *L'utilisation du moyen d'action donne-t-elle lieu à une immixtion dans les activités de l'administré?* L'exercice de certains moyens comporte une menace d'amende ou d'emprisonnement au cas où les administrés ne se conformeraient pas à ce que l'on attend d'eux; ils peuvent donc donner lieu à une immixtion dans les activités de l'administré. D'autres moyens, bien que n'étant pas fondés sur la contrainte ou la coercition, obligent néanmoins l'administré à donner des renseignements précis à l'administrateur et à maintenir avec lui des liens étroits et suivis. Là encore, il y a risque d'immixtion dans ces activités. Pour certains administrés, d'ailleurs, l'immixtion des autorités dans leurs affaires et l'existence de normes de conduite rigoureuses sont plus ennuyeuses que les menaces de sanction (Rosenbaum, 1981). Par ailleurs, les limites de certains pouvoirs, comme celui de perquisition, restent à préciser. Vu l'article 8 de la Charte qui protège les citoyens contre «les fouilles, les perquisitions ou les saisies abusives», il est urgent de clarifier la situation. Rappelons toutefois que l'immixtion dans les affaires de l'administré n'est pas nécessairement mauvaise; dans certains cas, elle explique l'utilité du moyen en cause. Au surplus, certaines activités nécessaires à l'efficacité de l'action administrative requièrent cette immixtion. Ainsi, il est pratiquement impossible de chercher à obtenir des renseignements sans s'immiscer dans les activités de l'administré.

35. Pour une description des caractéristiques de divers moyens d'action, voir Stanbury et Fulton, 1984, p. 319-322.

36. Voir, par exemple, Canada, Chambre des communes, 1980; Canada, Conseil économique, 1981a; Canada, CRDC, 1980 et 1985; Canada, Commission royale ..., 1979; Chambre de commerce du Canada, 1981.

(5) *L'utilisation du moyen d'action modifie-t-elle le climat des rapports entre administrés et administrateurs?* Risque-t-elle de transformer une relation harmonieuse en des rapports formels et conflictuels? Cette possibilité peut dans certaines circonstances expliquer la réticence de l'administrateur à utiliser un moyen d'action particulier. Par contre, dans certains cas, le changement dans les rapports peut amener l'administré à saisir l'importance des objectifs poursuivis par l'Administration.

(6) *L'utilisation du moyen d'action permet-elle d'envisager avec certitude la réalisation de l'objectif?* En cette matière, la certitude ne signifie pas la même chose pour tous les intervenants. Pour le secteur privé, il s'agit en fait de prévoir l'utilisation d'un moyen donné tandis que pour l'administrateur, la certitude signifie le fait de croire fermement que le recours à tel ou tel moyen d'action favorise la réalisation de l'objectif poursuivi. Si cela n'est pas évident, on peut s'interroger sur la raison d'être de ce moyen d'action. En outre, certains moyens dont l'exercice attire l'attention ne sont pas nécessairement plus efficaces pour ce qui est de la réalisation des objectifs poursuivis.

Voilà quelques-uns des éléments dont les autorités pourraient tenir compte lorsqu'elles choisissent les moyens destinés à réaliser un objectif public donné. La réponse à ces questions dépend dans une large mesure de considérations juridiques. Par exemple, une procédure juridique peut accélérer ou ralentir la mise en œuvre d'un moyen d'action, réduire ou augmenter les coûts, etc., comme on le constate à la lecture des questions énoncées ci-dessus. Au bout du compte, cependant, l'essentiel n'est sans doute pas l'image que le législateur et les autorités responsables de la définition des objectifs se font d'un moyen d'application, mais bien la façon dont celui-ci est perçu par les administrateurs. Si ces derniers sont intimidés par les difficultés d'application ou hésitent à remettre le pouvoir de décision à un autre organisme (comme l'exige la mise en œuvre de certains moyens d'action), la réalisation des objectifs fixés par le législateur et les autres responsables de leur définition risque d'être compromise.

Ce n'est pas la première fois que la Commission aborde certaines questions revêtant un caractère politique ou ressortissant à l'administration publique³⁷, mais elles prennent une importance particulière lorsqu'on les étudie dans le contexte de la réalisation des objectifs publics. Pour réaliser ces objectifs, le législateur délègue à des organismes administratifs le pouvoir d'utiliser des moyens d'action juridiques. Cette délégation entraîne de nombreuses conséquences de nature juridique, liées à la compétence, aux procédures et aux moyens de contrôle. Cependant, tenant pour acquis que l'adoption d'une loi donnée par le Parlement ne soulève aucun problème constitutionnel et que les administrés bénéficieront des garanties procédurales appropriées, la principale préoccupation du gouvernement devrait être de s'assurer de la réalisation des objectifs poursuivis. Dans cette perspective, nous discuterons des questions suivantes : quels sont les types d'organismes (ministères, organismes autonomes, sociétés d'État) qui peuvent jouer un rôle dans la réalisation des objectifs publics? Quels organismes et moyens d'action devrait-on combiner pour réaliser un objectif particulier?

37. Voir Canada, CRDC, 1980, 1980a, 1982, 1982a et 1985; voir également les documents d'étude suivants : Hunter et Kelly, 1976; Doern, 1976; Carrière et Silverstone, 1976; Issalys et Watkins, 1977; Lucas et Bell, 1977; Janisch, 1978; Issalys, 1979; Slayton, 1979; Johnston, 1980; Kelleher, 1980; Slayton et Quinn, 1981.

II. Les moyens d'action de l'Administration

A. Les prescriptions de nature coercitive : la poursuite des infractions réglementaires

L'infraction réglementaire, en tant que moyen d'action de l'Administration, soulève des problèmes juridiques épineux. Dans le rapport intitulé *Notre droit pénal* (Canada, CRDC, 1976, p. 34-35), nous proposons de ne faire figurer dans la catégorie des infractions réglementaires que les conduites satisfaisant aux quatre critères suivants : (1) «l'action est-elle une source possible de préjudice pour la collectivité?», (2) «sommes-nous assurés que la prohibition ne violera pas nos valeurs fondamentales relatives à la liberté individuelle?», (3) «sommes-nous assurés que l'application de la prohibition réglementaire ne fera pas plus de tort que de bien?» et (4) «sommes-nous assurés que la prohibition réglementaire aura un effet important pour la solution du problème?»

La Commission soulignait que «les critères sont moins exigeants que ceux de la criminalisation parce que la condamnation pour une infraction réglementaire entraîne peu de réprobation sociale et qu'on ne devrait pas, en général, permettre de punir cette catégorie d'infractions par l'emprisonnement» (*Id.*, p. 35)³⁸.

Certaines classifications peuvent être faites à l'intérieur même de la catégorie générale des infractions réglementaires : les sanctions peuvent être imposées soit par les organismes administratifs, soit par les tribunaux; les infractions peuvent être liées à des activités économiques ou sociales; elles peuvent viser directement la réalisation d'un objectif ou constituer un complément à celui-ci (infractions primaires et secondaires). Des conséquences importantes pour la réalisation des objectifs publics découlent de ces classifications, mais la plus importante distinction, et de loin, est celle qui a trait à l'organisme chargé d'imposer les sanctions. La plupart des infractions réglementaires fédérales sont poursuivies devant les tribunaux : la poursuite peut être *engagée* par un administrateur ou un simple citoyen, mais ce sont les tribunaux qui décident si une infraction a effectivement été commise et prononcent la sentence. Et comme il s'agit d'un processus judiciaire, le déroulement de l'affaire tend à revêtir un caractère formaliste.

La Cour suprême du Canada a réparti les infractions en trois catégories : infractions criminelles, infractions de responsabilité stricte et infractions de responsabilité absolue. La lecture des dispositions qui créent des infractions réglementaires donne l'impression que la plupart de celles-ci appartiennent au groupe des infractions de responsabilité absolue, le poursuivant étant de ce fait dispensé de prouver l'élément mental de l'infraction. En pratique, cependant, les tribunaux concluent souvent qu'il s'agit d'infractions de responsabilité stricte, ce qui laisse à l'accusé la possibilité d'invoquer la diligence raisonnable. Et dans certains autres cas, la preuve de diligence raisonnable peut donner lieu à une sentence moins sévère. Les tribunaux devraient-ils s'attacher aux aspects moraux de

38. Pour ce qui est des rapports entre cette question, le *mens rea* et les infractions réglementaires, voir *R. c. Corporation de la Ville de Sault Ste-Marie*, et la décision dans l'affaire *Ref. re Section 94(2) of the Motor Vehicle Act (B.C.)*. Le ministère de la Justice a suivi notre recommandation concernant l'emprisonnement; voir Canada, Ministère de la Justice, 1982. Voir également les travaux du Projet sur l'observance des lois fédérales du ministère de la Justice. Initialement intégré au projet de révision du *Code criminel*, ce projet a été étendu à d'autres domaines du droit public.

la violation d'une disposition réglementaire? Il est peut-être inopportun de le faire car les objectifs de l'Administration sont rarement exprimés dans des termes à connotation morale et les citoyens et entreprises sont habituellement respectueux des lois (Eddy, 1981, p. 55).

Au surplus, le concept de conduite répréhensible n'est pas nécessairement à sa place dans le contexte de la réalisation des objectifs publics. Les infractions réglementaires ne devraient pas être le moyen d'action privilégié pour réaliser ces objectifs, dans la mesure où elles impliquent la notion de blâme et s'appuient sur cette même notion. À lire les textes législatifs, on croirait pourtant le contraire. Ainsi, les lois fédérales comportent un nombre effarant d'infractions de cette nature : le ministère de la Justice en a relevé 97 000 en 1983. Le nombre d'infractions découlant de la réglementation est encore plus considérable. Dans la pratique, toutefois, peu de dispositions donnent effectivement lieu à des poursuites. Par ailleurs, on n'a fait que peu d'efforts, jusqu'ici, pour compiler des statistiques sur le nombre de poursuites et sur les condamnations, acquittements, peines d'emprisonnement et amendes qui en ont résulté. Il serait pourtant utile de disposer de ces données pour apprécier l'efficacité de ce moyen d'action au regard de la réalisation des objectifs publics.

Les textes fédéraux relatifs à la sécurité routière comprennent des clauses «omnibus» qui montrent bien certaines des difficultés suscitées par les infractions réglementaires. Les clauses de ce type énoncent que toute contravention aux dispositions de la loi en cause ou des règlements adoptés en vertu de celle-ci constitue une infraction. Ces clauses omnibus peuvent même donner lieu à une poursuite contre le ministre chargé d'appliquer la loi lorsqu'il manque à son obligation de signaler les contraventions, ce qui montre leur absurdité. Il faudrait réorganiser de façon rationnelle les infractions et les dispositions régissant leur poursuite dans les lois et règlements fédéraux relatifs à la sécurité routière³⁹.

Dans notre principale étude empirique sur la réalisation des objectifs publics, nous décrivons le recours aux infractions réglementaires dans deux domaines : la lutte contre la pollution industrielle des cours d'eau (Webb, 1983) et la surveillance du contenu en matière de programmation de radio et de télévision (Clifford, 1983). En ce qui concerne la pollution, on a constaté que les autorités administratives n'ont pas recours aux poursuites, surtout à cause des coûts, de la lenteur et de l'incertitude du processus, et aussi parce que les mesures d'incitation financière visant à encourager la modernisation s'avèrent plus utiles. Les tiers ont cependant pris l'initiative d'un certain nombre de poursuites. Celles-ci peuvent perturber la stratégie des autorités, mais demeurent l'un des moyens de participation les plus importants pour les tiers. Quant aux poursuites intentées par le CRTC pour la violation des règlements sur le contenu canadien des émissions de radio et de télévision, elles font ressortir bon nombre des problèmes que soulève le recours aux infractions réglementaires : des procès qui s'éternisent, des acquittements, des procédés complexes de compilation des données et des difficultés de définition.

39. *Règlement sur la circulation aux aéroports; Loi relative à la circulation sur les terrains du gouvernement et règlements; Règlement sur la circulation routière dans les parcs nationaux; Règlement de la circulation à l'intérieur des réserves indiennes; Règlement des Conseils de bande sur la circulation dans les réserves indiennes; Loi sur la Capitale nationale et Règlement sur les propriétés de la Commission de la Capitale nationale et la circulation sur ces dernières; Loi sur le Conseil des ports nationaux et règlements; Loi sur les ports et jetées de l'État et règlements; Loi sur les Commissions de port et règlements; Loi des commissaires du havre de Hamilton et règlements; Loi de 1911 concernant les commissaires du havre de Toronto et règlements; Loi concernant les champs de bataille nationaux de Québec et règlements; Loi sur l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent et règlements.*

Le Parlement crée parfois des infractions réglementaires pour établir ou affirmer sa compétence législative dans un champ donné. Mais le problème, c'est que [TRADUCTION] «la compétence fédérale sur le droit criminel est [sans doute] un fondement insuffisant pour un programme de réglementation comportant des moyens d'action plus subtils que la simple prohibition accompagnée d'une menace de sanction» (Hogg, 1977, p. 289). Il est donc possible que le Parlement ne puisse élaborer de stratégie plus appropriée pour réaliser ses objectifs que dans les domaines où sa compétence ne ressortit pas seulement au droit criminel⁴⁰.

L'existence d'infractions réglementaires dans un régime législatif peut influencer grandement sur le comportement des autorités administratives concernées. Car même dans les cas où les poursuites sont rares, il faut mettre sur pied des systèmes de compilation et d'analyse de renseignements sur la conduite des administrés. Il s'agit pour les administrateurs d'identifier les administrés «délinquants» pour éventuellement exercer une étroite surveillance sur eux. Ces renseignements seront dans le meilleur des cas admissibles en preuve lors de poursuites subséquentes. En revanche — et bien qu'à la lecture des textes de loi, on puisse avoir l'impression que les infractions réglementaires jouent un rôle de premier plan dans le processus de réalisation des objectifs publics — l'action administrative est pour une bonne part non conflictuelle. La menace de poursuites est omniprésente dans bien des domaines; mais vu les problèmes soulevés par sa mise à exécution (par exemple les délais, les coûts, les effets néfastes sur les rapports entre l'Administration et les administrés), ce moyen d'action ne semble pas privilégié en pratique⁴¹.

40. C'est dans l'affaire *Ref. re Validity of Section 5(a) of the Dairy Industry Act*, p. 50, que le juge Rand a établi le critère de validité de la législation criminelle fédérale : [TRADUCTION] «La prohibition a-t-elle été adoptée à des fins publiques qui peuvent la justifier en raison de leurs rapports avec le droit pénal? La paix, l'ordre public, la sécurité, la santé et la moralité : voilà la liste habituelle, quoique non exhaustive, des fins poursuivies par le droit pénal». La jurisprudence canadienne a aussi élaboré des critères pour déterminer la validité des dispositions réglementaires. Ainsi, dans l'affaire *MacDonald c. Vapor Canada Ltd.*, aux p. 164-165, le juge en chef Laskin a jugé que l'alinéa 7e) de la *Loi sur les marques de commerce* «n'est pas une réglementation et il ne vise pas le commerce dans son ensemble ni le commerce en général ... C'est en vain qu'on cherche dans l'art. 7, à plus forte raison dans l'al. e), un système de réglementation. L'application en est laissée à l'initiative des particuliers, sans contrôle public par un organisme qui surveillerait de façon permanente ...». En ce qui concerne la question de la compétence en matière de pêcheries, les tribunaux continuent d'élaborer des distinctions subtiles quant à la validité des dispositions réglementaires de la *Loi sur les pêcheries* : voir, par exemple, l'affaire *Attorney General of Canada v. Aluminum Co. of Canada Ltd.*, dans laquelle le juge Berger a confirmé l'ordonnance du ministre de déverser plus d'eau afin de faciliter la migration du saumon. En effet, le tribunal a reconnu le pouvoir du ministre de prendre ce genre de décisions dans l'intérêt public, en vertu du par. 20(10) de la *Loi sur les pêcheries*, s'il agit en s'appuyant sur des preuves, et non arbitrairement ou pour des considérations étrangères à la protection des pêcheries. Voir cependant *R. v. MacMillan Bloedel Limited*, où le tribunal a jugé qu'une sous-espèce de truite fardée ne relevait pas de la compétence du fédéral. Voir également *City National Leasing Ltd. v. General Motors of Canada Ltd.*, où la Haute Cour de l'Ontario a conclu à l'invalidité de l'article 31.1 de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* qui avait pour effet de créer un droit d'action civile. À la p. 662, le juge Rosenberg a déclaré ce qui suit : [TRADUCTION] «De toute évidence, les dispositions de l'article 31.1 ne font pas partie du mécanisme complexe établi par la Loi. Elles ne peuvent se justifier à titre d'élément essentiel d'un mécanisme administratif établi par la Loi. Elles ne pourraient se justifier que dans la mesure où elles seraient l'«accessoire nécessaire» d'autres dispositions de la Loi ou de la réglementation du commerce».

41. [TRADUCTION] «C'est précisément parce que les occasions d'intervention sociale légitimes continueront de se multiplier, au fur et à mesure que la société devient de plus en plus complexe et surpeuplée, et se dote d'une technologie de plus en plus perfectionnée, que l'élément de coercition collective de l'intervention devrait être considéré comme un moyen à n'utiliser qu'en dernier ressort. Et parce que toute intervention sociale comporte implicitement une certaine mesure de coercition, l'intervention devrait être réservée aux cas où elle peut garantir des avantages importants. Lorsqu'elle a lieu, il convient de favoriser

Dans une perspective de réforme on pourrait s'interroger sur les ententes par lesquelles les tribunaux provinciaux connaissent des infractions réglementaires fédérales. Mais de toute façon, aucune réforme ne peut être tenue pour sérieuse si elle ne tient pas compte des différences importantes qui existent entre les crimes véritables et les autres infractions. Toute réforme doit aussi procéder d'abord à un examen des objectifs visés par la création d'infractions réglementaires. Parmi ceux qui sont susceptibles d'être poursuivis dans un contexte particulier, citons : la punition (avec recours à l'emprisonnement ou non), la privation des revenus provenant d'activités illégales, l'indemnisation, la rétribution, la dissuasion, la création de revenus. Par ailleurs, l'examen des organismes gouvernementaux soulèverait d'autres questions. Qui devrait être responsable de l'application du régime, tenter les poursuites, en être saisi à l'étape du procès et de l'appel? Le partage des compétences entre les autorités fédérales (droit criminel) et provinciales (administration de la justice) suppose-t-il qu'une action concertée [soit] menée par les gouvernements provincial et fédéral» (*McEvoy c. Procureur général du Nouveau-Brunswick*, p. 722) en vue d'instituer une juridiction distincte pour connaître des infractions réglementaires fédérales (ou fédérales et provinciales)? Les organismes administratifs devraient-ils être autorisés à créer des tribunaux qui seraient saisis des infractions de moindre gravité⁴²? Et quelles règles de procédure choisir? De nouvelles structures pourraient-elles mieux servir les fins de l'Administration que le système actuel? Serait-il opportun de mettre au point une nouvelle terminologie qui ferait ressortir la distinction entre les infractions criminelles et les infractions non criminelles?

On pourrait aussi tenter d'améliorer la structure institutionnelle actuelle. Ainsi, le processus décisionnel quant au déclenchement de poursuites gagnerait certainement à être plus structuré (voir *infra*, p. 71-72). L'Administration pourrait instituer des moyens de contrôle lui permettant d'étudier les coûts et de rationaliser les mesures prises en cas d'infractions. On pourrait commencer par une compilation des données statistiques sur les poursuites et leur aboutissement. Les organismes administratifs pourraient, à titre expérimental, avoir compétence sur les infractions de moindre gravité. Par ailleurs, le fait de réunir des infractions de même nature, comme on l'a fait pour les infractions fédérales touchant la circulation, favoriserait de toute évidence l'uniformisation de l'action administrative dans le domaine en cause. On pourrait aussi s'attacher aux problèmes que pose la publicité et à ses effets sur les différents intervenants dans telle ou telle circonstance. Enfin, il faudrait étudier le problème des préjudices subis par les tiers, qui peut être résolu sans que des modifications essentielles soient apportées au système. À cet égard, les initiatives de réforme devraient envisager la possibilité de favoriser les actions civiles⁴³ et de clarifier le droit d'intenter des poursuites privées⁴⁴. Manifestement,

dans toute la mesure possible le recours aux moyens d'action ayant pour effet de modifier la structure des motivations individuelles, plutôt que ceux qui reposent sur les méthodes coercitives des bureaucraties centralisées ... Dans notre système politique, on choisit le plus souvent les moyens d'action coercitifs, peu importe que ce mode d'intervention soit adapté ou non au problème, et il est rare que l'on mette à l'épreuve d'autres solutions» (Schultze, 1977, p. 7 et 13).

42. Un projet dans ce sens a été mis sur pied au ministère des Transports, relativement à la réglementation de la sécurité aérienne. Des modifications apportées récemment à la *Loi sur l'aéronautique* permettent au nouveau Tribunal de l'aviation civile de trancher des questions de cet ordre.
43. Signalons cependant que la validité d'un droit d'action civile créé par une loi fédérale dépendra probablement de la question de savoir s'il constitue l'«accessoire nécessaire» d'autres dispositions de la même loi ou du même règlement, dans un domaine relevant de la compétence constitutionnelle du fédéral. Voir, par exemple, les affaires *City National Leasing Ltd.* et *MacDonald*.
44. De toute évidence, l'historique des poursuites privées sur les plans juridique et social déborde le cadre du présent document. Cela dit, nous sommes d'avis que l'analyse de cas concrets de poursuites privées pourrait révéler leur contribution à la réalisation des objectifs publics. Une analyse de ce type a été amorcée par Webb, 1983, p. 284-322.

donc, de nombreuses mesures peuvent être envisagées, qu'elles s'inscrivent dans le cadre d'une réforme fondamentale ou qu'elles s'intègrent à la structure institutionnelle actuelle.

B. Les prescriptions de nature coercitive : les permis

En droit public, les permis et les autres formes d'autorisation font qu'une personne peut exercer certaines activités pendant une période déterminée. À proprement parler, un permis est une autorisation donnée par l'Administration à une personne (le titulaire) pour une durée limitée. Le titulaire doit se conformer tant à la réglementation générale en vigueur qu'aux conditions spécifiques énoncées dans le permis. Tant qu'il n'y déroge pas, il lui est loisible d'exercer l'activité en cause. Sur le plan juridique, le titulaire n'a pas droit au renouvellement du permis à moins que cela ne soit expressément énoncé. Le permis semble donc être un moyen idéal de prendre en considération les intérêts généraux du public tout en tenant compte des particularités des administrés individuels.

L'Administration recourt aux régimes d'attribution de permis pour réglementer l'activité commerciale dans des domaines où la principale préoccupation des autorités concerne les critères d'admissibilité. En outre, les permis autorisent l'usage de biens publics, comme par exemple les ressources naturelles et les ondes hertziennes. À cet égard, l'action administrative comporte habituellement des garanties procédurales détaillées. Les autorités disposent de plusieurs sanctions : la révocation du permis, la suspension, le refus de renouvellement ou encore le renouvellement pour une courte période. Plusieurs facteurs influent sur le choix de la sanction appropriée. Lorsque les citoyens sont particulièrement intéressés par l'objectif poursuivi ou par la conduite des administrés (comme c'est le cas dans la réglementation du contenu des émissions de radio ou de télévision), les demandes de permis font normalement l'objet d'audiences publiques. En revanche, lorsque les objectifs ne présentent d'intérêt véritable que pour les titulaires immédiatement concernés (par exemple les licences attribuées en vertu de la *Loi sur la radio*, abstraction faite de l'utilisation d'amplificateurs verticaux, qui peuvent compromettre la sécurité aérienne), on imposera des sanctions sans tenir d'audience publique. Parfois le fait de reporter la suspension d'une licence à une date ultérieure peut avoir de graves conséquences : la loi donne alors souvent aux administrateurs le pouvoir exceptionnel de suspendre le permis sans tenir d'audience publique (ainsi, en matière de sécurité aérienne, les inspecteurs peuvent retirer temporairement à une entreprise les documents qui lui confèrent le droit d'exercer certaines activités).

D'aucuns estiment que le permis constitue le moyen optimal dans certains domaines [TRADUCTION] «où le modèle d'activité pertinent peut être défini avec une précision suffisante» (Spigelman, 1977, p. 91). Il doit y avoir [TRADUCTION] «des activités clairement identifiables, susceptibles d'être exécutées et dont la conformité avec des critères spécifiques peut être appréciée» (Rice, 1968, p. 586). Le succès du régime de permis en tant que moyen d'action de l'Administration est peut-être fonction de la clarté des normes de conduite prescrites et de la facilité avec laquelle on peut déterminer si oui ou non les administrés se conforment aux règles qui leur sont imposées. En cette matière, en effet, la certitude peut grandement simplifier le travail de l'Administration. Mais d'un autre côté, plus les décisions relatives à l'observation ou l'inobservation des normes sont simplifiées, moins elles ont d'impact direct sur le processus de réalisation des objectifs publics. Car en simplifiant l'administration publique, on risque de perdre de vue sa raison d'être, soit la réalisation des objectifs fondamentaux poursuivis.

Pour individualiser le processus d'attribution des permis, les autorités imposent aux titulaires des conditions et autres prescriptions moins rigoureuses qui sont adaptées aux caractéristiques particulières de chacun et au marché dans lequel ils exercent leur activité. Les titulaires sont en outre assujettis à des conditions de caractère plus général, de même qu'aux dispositions de la loi et des règlements. En théorie, tout manquement à l'une des conditions du permis donne lieu à sa suspension ou à sa révocation. Dans certains régimes, l'observation des règlements constitue l'une des conditions du permis; les contraventions peuvent alors entraîner une sanction liée au permis, une poursuite judiciaire, ou encore les deux à la fois.

En pratique, le titulaire d'un permis acquiert toutefois un droit au maintien de celui-ci pour toute la période spécifiée, même si, formellement, les autorités peuvent la lui retirer en cas d'inobservation des conditions prescrites. Dans certains secteurs où la révocation ou la suspension pour inobservation des conditions prescrites est rare, ce droit semble même se prolonger au-delà de la durée du permis. Dans certains régimes, par ailleurs, il existe des garanties procédurales extrêmement rigoureuses, en ce qui a trait à l'étude des demandes de permis et à l'imposition de sanctions, qui protègent les droits conférés au titulaire. La législation pertinente précise parfois que le permis ne confère aucun droit permanent (voir par exemple le *Règlement général sur la radio*, Partie II, C.R.C. 1978, chap. 1372, art. 20). Mais, dans les secteurs où il n'y a pas de concurrence au moment de la demande de renouvellement, les droits du titulaire semblent se prolonger au-delà de la période stipulée dans le permis. Le CRTC, par exemple, n'accepte aucune demande concurrente lorsqu'il étudie les demandes de renouvellement de licence dans le domaine de la radiodiffusion⁴⁵.

Notre analyse, en matière de permis, porte sur les règlements du CRTC concernant le contenu des émissions. Le Conseil étudie les demandes de licence suivant une procédure publique, au caractère judiciaire marqué; il faut toutefois signaler des exceptions à ce formalisme, comme la durée limitée des exposés faits oralement et l'absence de contre-interrogatoire. Pendant les audiences publiques, le CRTC et son avocat peuvent interroger les représentants du titulaire sur sa demande, son activité passée et actuelle, et ses projets. La réglementation du contenu est un domaine en constante évolution; les audiences publiques fournissent donc l'occasion aux autorités qui attribuent les licences d'inciter vivement les diffuseurs à faire mieux. En d'autres termes, lorsque la réglementation peut prêter à diverses interprétations, l'audience publique constitue sans doute la meilleure façon de faire comprendre les objectifs fondamentaux poursuivis et d'exercer une persuasion bilatérale.

Comme on l'a dit, plusieurs des conditions qui régissent l'activité du titulaire de licence sont particulières à celui-ci, d'où l'importance manifeste de la négociation. Le processus d'attribution de la licence permet la discussion à diverses étapes : audition sur les demandes, élaboration des normes et des orientations, consultations entre les autorités et les diffuseurs titulaires. Il offre souvent un cadre officiel de négociations, bien que les forces respectives des intervenants soient très inégales.

45. Cette façon d'agir a été étudiée dans les ouvrages suivants : Babe, 1979 et 1980; Babe et Slayton, 1980; Slayton, 1981. D'après Slayton, l'institutionnalisation des demandes concurrentes pourrait sans doute contribuer à corriger les lacunes et les défauts suivants : la qualité de la programmation laisse à désirer et les détenteurs de licence ne respectent pas leurs engagements quant aux résultats; les profits réalisés par les détenteurs de licence sont excessifs, injustifiés et critiquables; les règles de procédure du CRTC ne tiennent pas compte des différences que peuvent offrir, sur le plan des renseignements et des coûts variables, les concurrents potentiels; l'absence de concurrence dans la présentation des demandes de renouvellement et de transfert entraîne l'échec de la réglementation et attache une préférence regrettable à des intérêts mesquins.

Du point de vue des administrateurs, la licence constitue un moyen flexible pour la réalisation des objectifs poursuivis, qui peut être exercé dans diverses circonstances. Ainsi, la définition des normes et l'étude des demandes revêtent un caractère formaliste et peuvent servir à instituer un consensus. En rendant leurs décisions sur les demandes de licences, les autorités peuvent féliciter ou réprimander le titulaire pour sa conduite antérieure et lui imposer des prescriptions et d'autres exigences pour l'avenir. En outre, elles peuvent obliger le titulaire à rendre des comptes, ce qui leur permet de vérifier le bien-fondé de leur analyse, tout en rappelant constamment au titulaire les conditions auxquelles il est tenu de se conformer. Il est aussi possible d'augmenter la fréquence des contrôles en raccourcissant la durée de l'autorisation lorsque la loi le permet. Du reste, le fait d'obliger le diffuseur à demander le renouvellement à des intervalles rapprochés est parfois une sanction en soi : le diffuseur doit alors affecter des ressources importantes à la préparation des auditions, surtout lorsqu'il lui faut obtenir l'appui d'experts et l'approbation d'autres organismes de réglementation. La licence de durée relativement brève nécessite également des contacts plus fréquents avec l'Administration pour la préparation des audiences publiques; et au cours de celles-ci, le titulaire doit justifier sa conduite passée, montrer les améliorations apportées ou expliquer les écarts par rapport aux objectifs qui lui avaient été fixés.

Dans les marchés caractérisés par la concurrence, le renouvellement à court terme est une façon de comparer le degré auquel les divers titulaires se conforment aux prescriptions qui leur sont imposées. Mais ces distinctions deviennent plus difficiles lorsque, dans un secteur donné, un grand nombre de titulaires manquent systématiquement à leurs obligations. La réglementation du contenu des émissions n'est pas justifiée par la concurrence, mais dans le cas de la radio MF, le CRTC a établi des types de programmation pour chaque station; or les concurrents, dans les marchés importants, sont extrêmement préoccupés par les «intrus». La réalisation des objectifs publics en matière de contenu et les préoccupations des diffuseurs face à la concurrence sont donc constamment liées dans ce processus. Le CRTC, quant à lui, s'intéresse davantage à la question de la variété offerte au public qu'à la réglementation de la concurrence. Les renouvellements à court terme lui permettent de tenir compte des différences existant dans la façon dont les diffuseurs d'un marché donné se conforment à leurs obligations, mais si chaque licence est d'une durée différente, les autorités doivent faire les frais de plusieurs audiences publiques : sur le plan de la gestion, il est préférable que toutes les demandes de licences relatives à un marché soient débattues au cours de la même audience. Même si le renouvellement à court terme est souvent la meilleure solution en cas d'inobservation des règles (dans l'hypothèse où les autorités n'ont pas recours à la révocation ou à la suspension), une telle pratique risque d'alourdir la tâche de l'Administration et de réduire l'efficacité de son action.

Les régimes de permis permettent dans certains cas à l'Administration d'avoir avec les administrés des relations moins conflictuelles, moins formalistes. En ce sens, il est préférable de révoquer ou de suspendre un permis que d'intenter des poursuites judiciaires⁴⁶. En outre, l'utilisation du permis comme moyen d'action permet de tenir compte des particularités de chacun, ce qui n'est pas possible dans le cas de poursuites. Celles-ci peuvent néanmoins s'imposer lorsque des personnes exercent une activité réglementée sans être titulaires du permis requis à cet effet. Rappelons cependant que l'application d'un régime de poursuites suppose une définition précise de la conduite prohibée, de même qu'une preuve plus élaborée en ce qui a trait au comportement des

46. Certes, on peut soutenir que certaines infractions «à caractère économique» appellent une réponse de même nature. Cela dit, il est rare que l'amende imposée par suite d'une condamnation soit équivalente aux coûts entraînés par le comportement sanctionné.

entreprises. Au surplus, dans bien des cas, le déclenchement de poursuites n'influencera pas la conduite future des personnes concernées. Les régimes de permis, s'ils permettent un regard sur la conduite passée, portent normalement sur la conduite future des titulaires. Ils laissent aussi place à la négociation sur des éléments dont la loi ne traite pas de façon précise. Dans bien des cas, il n'est pas facile d'exprimer les buts poursuivis par l'État dans des prescriptions claires dont l'inobservation peut donner lieu à des poursuites. Souvent, l'Administration doit résoudre elle-même l'ambiguïté inhérente des objectifs énoncés dans la loi ou les contradictions qu'ils présentent, que ce soit d'une manière générale par la définition de normes ou encore, sur des points précis, au moyen de régimes de permis, qui ont l'avantage d'être très flexibles.

Les régimes d'attribution de permis sont toutefois limités (Eddy, 1981, p. 84 et s.) en raison du nombre restreint de mesures dont l'Administration dispose lorsqu'elle constate des contraventions. Elle peut bien sûr suspendre ou révoquer le permis, obliger le titulaire de celui-ci à rendre compte de son activité ou le contraindre à présenter de fréquentes demandes de renouvellement, mais la loi n'offre pas beaucoup d'autres moyens d'action aux administrateurs, malgré la gamme étendue d'activités de type informel qui découle des régimes d'attribution de permis. L'Administration devrait disposer de moyens intermédiaires mieux adaptés aux cas de contravention, par exemple l'imposition de peines «civiles». De telles mesures n'ont été instituées, à peu de choses près, que dans les domaines des douanes, de l'accise et de l'impôt sur le revenu.

En s'abstenant d'imposer des sanctions lorsque les circonstances paraissent justifier une réaction vigoureuse on risque de porter atteinte à l'intégrité même du système. Le CRTC l'a du reste souligné dans quelques-unes de ses décisions. Le permis doit donc être davantage qu'un contexte dans lequel s'inscrivent les relations entre administrateurs et administrés : il faut que ces derniers sachent qu'ils s'exposent à la perte de leur permis en cas de contravention aux normes. Sans cela, le programme de réglementation risque de perdre toute signification. Si l'on se contente de froncer les sourcils, de recourir à la persuasion, de compliquer un peu la vie des contrevenants, on risque en effet d'accroître la «désobéissance», et les objectifs poursuivis seront vite oubliés.

Le permis est parfois perçu comme le seul moyen de contrôler certaines activités. À l'étranger pourtant, des solutions imaginatives ont été mises au point dans des domaines qui sont au Canada réglementés par la voie des permis. Et certains mécanismes qui semblent donner à l'Administration moins de pouvoirs à l'égard des administrés permettent en réalité un contrôle plus efficace. En Grande-Bretagne, par exemple, les autorités réalisent les objectifs concernant le contenu des émissions des diffuseurs privés par des moyens très différents : l'Independent Broadcasting Authority (IBA) est propriétaire du matériel de transmission et signe des contrats avec les diffuseurs qui réalisent les émissions. Ces contrats ne comportent aucun droit au renouvellement. L'IBA procède par appels d'offres et a refusé le renouvellement à plusieurs reprises. Pourtant les tribunaux ont évité de tendre à l'IBA les pièges procéduraux qui limitent la marge de manœuvre du CRTC, justement parce que les rapports entre l'IBA et les diffuseurs leur semblent davantage tenir du contrat que de l'attribution de permis. De toute évidence, le CRTC est loin d'exercer, en matière de programmation, la surveillance quotidienne assurée par l'IBA : tandis que le premier examine le contenu de la programmation après la diffusion, l'IBA étudie et approuve le contenu au préalable. Mais peut-être les deux systèmes sont-ils si différents que toute comparaison est forcément boiteuse. En Grande-Bretagne, on a dès le départ donné un caractère exclusivement public à la radiodiffusion, et les entreprises privées ont dû petit à petit se tailler une place. Au Canada, en revanche, le domaine de la radiodiffusion a d'emblée revêtu un caractère mixte, qui persiste malgré les nombreux changements qui se sont produits. Il est possible également que la propriété

du matériel de diffusion par l'IBA constitue une différence importante face au contexte juridique canadien. Pour ces raisons, l'IBA ne peut peut-être pas être choisi comme modèle à suivre pour réaliser les objectifs canadiens quant à la programmation. Le fonctionnement de cet organisme nous permet cependant de réfléchir sur certaines approches nouvelles face à des problèmes que nous connaissons bien (voir, par exemple, Sendall, 1982).

La capacité et la volonté de réagir aux contraventions par la suspension ou la révocation du permis dépendent en grande partie de l'appui politique à l'égard des objectifs poursuivis. Néanmoins, nous reconnaissons les grands avantages qu'offre le régime d'attribution de permis en tant que moyen d'action. La possibilité de tenir compte des caractéristiques individuelles des administrés, la souplesse d'utilisation permettant de moduler les rapports entre administrateurs et administrés au moyen des conditions du permis en font un moyen essentiel pour réaliser les objectifs publics.

C. Les mesures d'incitation financière

Ces dernières années, le gouvernement fédéral a eu de plus en plus recours aux mesures d'incitation financière pour réaliser ses objectifs. Ainsi, le ministère de l'Expansion industrielle régionale verse plus d'un milliard de dollars en subventions chaque année, et est autorisé à garantir des emprunts pour un montant total de 1,3 milliard (von Finkenstein, 1984). Autre exemple, les dégrèvements fiscaux consentis en 1980 par l'Administration fédérale aux sociétés commerciales sont estimés à 6,2 milliards de dollars (Howard et Stanbury, 1984, p. 150). Les mesures d'incitation financière empruntent diverses formes et portent différentes étiquettes : «contributions», «subventions», «subsidés», «prêts à taux d'intérêt réduit» ou «prêts-subventions», «garanties d'emprunt» et «dégrèvements fiscaux». Chacune d'entre elles présente des caractéristiques qui lui sont propres et pourrait être illustrée par de nombreux exemples distincts.

Les mesures d'incitation financière visent habituellement la réalisation d'objectifs tels que la création ou la protection des emplois, l'intensification de la recherche et du développement au Canada, la création de marchés pour les fournisseurs canadiens, la modernisation de la machinerie industrielle ou la protection de l'environnement. Comme on veut par la même occasion stimuler l'économie dans des secteurs bien précis, ces mesures comportent de nombreuses facettes et sont assez difficiles à mettre en œuvre.

Bien que le gouvernement fédéral ne puisse réglementer que les domaines ressortissant spécifiquement à son champ de compétence législative, certains auteurs estiment qu'il lui est loisible de verser ou de prêter des fonds à tout gouvernement, organisme ou individu, pour la réalisation des objectifs de son choix. Il pourrait en outre assortir tout prêt ou subvention de n'importe quelle condition, même lorsqu'il lui est interdit de légiférer directement dans le domaine en cause (Hogg, 1977, p. 71). Bref, le gouvernement fédéral peut sans doute influencer sur la conduite du secteur privé par des mesures d'incitation financière (subventions ou prêts) dans des secteurs où il lui serait constitutionnellement interdit de recourir à des prescriptions de nature coercitive.

Malheureusement, il y a bien peu de recherche sur les mesures d'incitation financière au Canada. Nos propres recherches se sont limitées, jusqu'ici, aux mesures d'incitation financière utilisées dans le domaine de la protection de l'environnement et dans celui du contrôle du contenu des émissions (Webb, 1983; Lillico, 1985). Nous décrirons dans

cette partie, à titre d'illustration, les composantes juridiques, financières et administratives du PMUPP et du programme d'amortissement accéléré (PAA), lequel prévoit des dégrèvements fiscaux pour l'installation d'appareils antipollution.

(1) Définitions

Pour les fins de la discussion, le terme «subvention» désigne [TRADUCTION] «un paiement de transfert conditionnel versé à un bénéficiaire en contrepartie duquel l'État ne reçoit aucun bien ou service» (Fry, 1984, p. 1). Le prêt, quant à lui, diffère de la subvention en ce qu'il suppose le remboursement, tandis que par la subvention le gouvernement vise avant tout à amener le bénéficiaire à accomplir ce qu'il attend de lui. Dans le cas des garanties d'emprunt, le gouvernement entend récupérer les sommes engagées, mais ne verse pas un sou tant que le bénéficiaire se conforme aux conditions régissant le prêt. En outre, le gouvernement doit couvrir le manque à gagner causé par la renonciation à d'autres possibilités (la valeur de renonciation, en termes comptables).

Il existe aussi d'autres différences, plus subtiles celles-là. Ainsi, les garanties d'emprunt étant prélevées directement sur le Fonds du revenu consolidé, il n'est pas nécessaire de procéder à une affectation annuelle de crédits; en outre, l'autorisation peut se trouver enfouie dans un crédit d'une *Loi portant affectation de crédits* et ne faire l'objet que d'un examen parlementaire minimal (von Finckenstein, 1984, p. 1-4).

Les dégrèvements fiscaux, en pratique, sont des montants déduits du revenu, ce qui suppose bien sûr que le contribuable doit avoir un revenu pour en profiter. Pour le gouvernement, il s'agit d'une perte de recettes plutôt que d'une affectation de crédits (Webb, 1984, p. 7-9).

La classification donnée ci-dessus présente un certain intérêt; cependant, tout le monde n'utilise pas les mêmes termes⁴⁷, et même les fonctionnaires fédéraux avouent que les distinctions s'estompent parfois dans la pratique (Fry, 1984, p. 1). Aussi les termes «subventions» et «contributions» seront-ils indifféremment employés dans le présent document.

(2) Le Programme de modernisation des usines de pâtes et papiers : une illustration du processus de subvention

Le PMUPP est un programme fédéral-provincial en vertu duquel l'État offre de subventionner jusqu'à 25 pour cent du «coût en capital approuvé» de la modernisation des usines pourvu que les bénéficiaires se conforment à ses indications. En donnant à l'industrie une assistance financière, le gouvernement peut en effet dicter dans une certaine mesure les conditions dans lesquelles s'effectue la modernisation en question. Brièvement, le Programme a deux grands objectifs : améliorer la santé commerciale de l'industrie papetière canadienne et réduire ses effets négatifs sur l'environnement. Du côté fédéral, le ministère de l'Expansion industrielle régionale joue le rôle le plus important dans la mise en œuvre du programme; le ministère de l'Environnement doit pour sa part veiller à la réalisation des objectifs liés à la qualité de l'environnement.

47. Voir, par exemple, la description du système de l'Ontario dans Cass, 1984.

La seule autorisation législative fédérale au sujet du PMUPP se trouve dans une longue phrase ambiguë perdue au milieu du crédit 11a de l'annexe à la *Loi n° 5 de 1973 portant affectation de crédits*. Ce genre de loi est déposé périodiquement devant le Parlement. La durée du débat est limitée. Ces lois sont habituellement si longues et si détaillées qu'elles échappent à l'examen serré qui est de rigueur quant aux autres projets législatifs (von Finckenstein, 1984, p. 4). Dans le crédit en question, on parle de «mesures visant à l'expansion économique et au redressement social», et de la volonté de «créer des emplois productifs et rendre ces emplois plus accessibles». La véritable description du programme est contenue dans une entente fédérale-provinciale «auxiliaire». Bref, la formulation de l'objectif est extrêmement vague; le mandat de l'Administration est très vaste, mais les autorités n'ont que très peu de critères d'application en main.

Le PMUPP est un programme conjoint : les gouvernements fédéral et provinciaux en partagent les coûts dans chaque province concernée⁴⁸, selon des proportions variables d'une province à l'autre. En Ontario, par exemple, la contribution fédérale est de 33 pour cent des déboursés gouvernementaux, tandis qu'elle atteint 90 pour cent à Terre-Neuve. Il est difficile pour les provinces de refuser l'application d'un programme proposé par le gouvernement fédéral, même lorsque les objectifs poursuivis sont loin de constituer une priorité pour elles. En fait, les autorités fédérales peuvent recourir à ce moyen pour obtenir la participation des gouvernements provinciaux à la réalisation d'objectifs fédéraux. Pour les provinces les moins riches, il est pratiquement impossible de refuser, bien qu'elles soient les plus touchées par les programmes conjoints (Webb 1983).

Ce sont des comités formés de représentants des principaux ministères fédéraux et provinciaux concernés qui s'occupent de la mise en œuvre du PMUPP; du côté du gouvernement fédéral, par exemple, on trouve parmi les membres un fonctionnaire du ministère de l'Expansion industrielle régionale (coprésident) et un représentant du ministère de l'Environnement. Comme les critères d'application du programme sont rédigés en termes vagues, le comité a une grande discrétion en ce qui concerne leur interprétation. Cela donne une certaine flexibilité sur le plan des négociations, mais il est par contre difficile pour les éventuels bénéficiaires et pour les tiers d'identifier à l'avance les types de projet susceptibles d'être approuvés. Si les montants versés par l'État sont parfois considérables, peu d'entreprises profitent effectivement du PMUPP (il y a environ 150 usines de papeterie au Canada, dont un bon nombre ne nécessitent aucune modernisation). Il existe toutefois d'autres programmes de subvention au fédéral, tel le Programme d'encouragement du secteur pétrolier, auxquels des milliers de bénéficiaires possibles peuvent accéder. Les critères d'admissibilité du PESF sont pour la plupart clairement définis et ce programme est appliqué de manière relativement mécanique (voir la *Loi sur le programme d'encouragement du secteur pétrolier*, Partie I; Lacasse, 1983; Webb, 1985, p. 1).

L'entreprise dont le projet de modernisation est rejeté ne dispose d'aucun recours juridique précis. La loi n'oblige pas les administrateurs à justifier leur décision. Compte tenu de l'imprécision des critères d'application, certains pourront estimer que les administrateurs rendent leurs décisions d'une façon arbitraire. Quant aux tiers, aucune disposition ne prévoit leur participation aux étapes de la négociation et de la mise en œuvre. Si, par exemple, une entente sur la modernisation impose à une entreprise certaines obligations liées à la protection de l'environnement et que celles-ci ne sont pas respectées, les tiers ne disposent d'aucun recours en cas d'inaction des administrateurs. En outre, le

48. On trouvera des renseignements concernant l'ensemble du financement fédéral et provincial dans Webb, 1983, p. 548 et s.

«secret» qui entoure ces procédures rend encore plus difficile l'action des tiers et des administrés. Les administrateurs ont en effet tendance à considérer les demandes comme confidentielles; et lorsqu'une subvention est versée, on considère qu'elle l'est en vertu d'un «contrat», ce qui justifie l'application du principe de l'effet relatif des contrats.

Le PMUPP est un complément au régime fédéral des prescriptions de nature coercitive concernant la protection de l'environnement. C'est-à-dire qu'il vise principalement à réduire la pollution causée par un secteur de l'industrie papetière (les usines «existantes» ou anciennes) qui ne s'est pas encore conformé à ces prescriptions. L'application du PMUPP s'est faite dans une atmosphère constructive, dépourvue d'antagonisme. Le Programme a encouragé l'Administration et l'industrie à aborder la lutte contre la pollution de façon globale : cet objectif est alors considéré dans son rapport avec le fonctionnement de l'usine dans son ensemble, et non comme un élément «extérieur» que l'on viendrait y plaquer.

On peut en revanche se demander si l'État devrait financer l'industrie papetière pour l'aider à se conformer aux prescriptions de la loi. Sur le plan fonctionnel, l'existence d'un programme de modernisation mis en œuvre par l'Administration fédérale a-t-elle une influence sur les prises de décisions concernant l'exercice de poursuites? L'apparente contradiction consistant à jumeler des prescriptions impératives et des mesures d'incitation financière met encore une fois en lumière la distinction entre les aspects théorique et pratique de la réalisation des objectifs publics : pour un grand nombre d'usines relativement anciennes exploitées au Canada, en effet, il était absolument impossible de se conformer aux prescriptions relatives aux effluents sans envisager des transformations radicales. Le PMUPP a permis à ces entreprises de moderniser leurs installations et ainsi de se conformer aux dispositions législatives en question. En réalité, l'application du programme facilite l'adaptation à de nouvelles normes, plus sévères que les précédentes.

(3) Le Programme d'amortissement accéléré relatif au matériel antipollution : une illustration du concept de dégrèvement fiscal

La *Loi de l'impôt sur le revenu* permet aux contribuables de déduire de leur revenu le coût de certains biens. Or, le PAA offre un amortissement plus rapide de la valeur du matériel antipollution que de celle d'autres types de biens. Sont visés par cette forme de dégrèvement, les biens qui ont été «acquis principalement pour prévenir, réduire ou éliminer la pollution». Cet avantage fiscal existe depuis 1965 sous une forme ou sous une autre.

D'une certaine manière, les dégrèvements fiscaux du type PAA constituent des dépenses pour l'État, car il s'agit de montants que le contribuable devrait normalement verser au fisc. En d'autres termes, l'État donne ce qu'il ne prend pas. Il s'agit là d'un moyen beaucoup plus subtil de venir en aide au secteur privé que les subventions directes. En effet, une fois le dégrèvement fiscal consacré dans une disposition législative, le montant dépensé par l'État (soit les recettes auxquelles il renonce) n'est pas comptabilisé dans les documents budgétaires courants. Il n'est donc alors plus nécessaire de faire approuver par le Parlement l'affectation de fonds publics à des dégrèvements fiscaux; qui plus est, il n'existe aucun «plafond» quant au montant qui peut être versé par l'État sous

forme de dégrèvement fiscal⁴⁹. Du point de vue de l'obligation du gouvernement de rendre compte de son utilisation des fonds publics⁵⁰, les dégrèvements fiscaux ne sont pas comptabilisés dans le budget et ne font pas l'objet d'un examen parlementaire périodique, contrairement aux dépenses directes.

Pour que les dégrèvements fiscaux puissent inciter l'administré à modifier son comportement, il faut normalement que l'entreprise concernée puisse les appliquer à son revenu ou à ses profits de l'année financière en cause (ce qui n'est pas nécessairement le cas des «crédits d'impôt», ceux-ci pouvant être affectés à une année ultérieure). Par conséquent, l'amortissement accéléré du matériel antipollution n'est intéressant que pour les papeteries qui sont rentables. Paradoxalement, les usines se trouvant dans une position financière précaire (à savoir les plus anciennes et les plus vétustes), qui ont le plus besoin d'appareils antipollution, sont donc justement celles qui peuvent le moins profiter du programme d'amortissement accéléré.

Notre régime fiscal est fondé sur l'auto-cotisation : les déductions sont demandées par le contribuable, tout en étant sujettes à vérification. Or, dans le cas de programmes à «faible volume» tel celui de l'amortissement accéléré pour le matériel antipollution, le ministre de l'Environnement donne son accord de principe aux projets avant même leur mise en œuvre effective. En revanche, le régime de l'auto-cotisation s'avère le moins onéreux pour les administrateurs dans la mise en œuvre des programmes prévoyant des dégrèvements plus importants, par exemple dans le secteur du pétrole et du gaz naturel (où l'on entend encourager la recherche et la mise en valeur des ressources naturelles). Ce type de programme a tendance à être appliqué de façon plutôt mécanique, les pouvoirs discrétionnaires étant encadrés par des règlements, des bulletins d'interprétation et des décisions anticipées.

Normalement, les dégrèvements fiscaux n'obligent pas les administrateurs à apprécier la *qualité* des mesures prises par le contribuable. Ainsi, l'exploitant d'une papeterie pourrait très bien installer des appareils antipollution qui, tout en donnant droit à un dégrèvement, ne constituent pas la méthode la plus efficace pour atteindre le résultat souhaité. De plus, l'amortissement accéléré perd tout caractère incitatif après l'installation du matériel, qui peut demeurer *inutilisé* sans pénalité pour l'entreprise. Les mécanismes fiscaux sont centrés sur la *dépense* supportée par le contribuable, et non sur sa conduite quotidienne. En fait, le programme d'amortissement accéléré est loin de jouer un rôle déterminant dans la décision de l'administré quant à l'acquisition d'appareils antipollution; il vient plutôt aider l'entreprise qui a déjà décidé de passer à l'action. Le programme d'amortissement accéléré joue donc à cet égard un rôle plus symbolique qu'incitatif : il indique que l'État est prêt à aider le secteur papetier à se conformer aux normes sur la pollution. La confidentialité est de mise en matière fiscale, de sorte que les tiers ne peuvent habituellement prendre connaissance des dégrèvements accordés aux administrés.

Le Programme d'amortissement accéléré du matériel antipollution et le Programme de modernisation des usines de pâtes et papiers constituent tous deux une aide financière aux entreprises en vue de la réalisation de certains objectifs (dont ceux relatifs au contrôle

49. Voir, par exemple, Margaret Munro, «Mercedes, Penthouse, Promises All Part of Scam», *The Citizen*, Ottawa, 13 juin 1985, p. A1 et A20; «Fines Reaped by Windfall From R&D Tax Credit Plan», *The Citizen*, Ottawa, 31 mai 1985. Aux États-Unis, le programme fédéral de dégrèvement fiscal pour le financement de la recherche constitue un autre exemple de mesure d'incitation ayant entraîné des conséquences regrettables et non voulues; voir Brown, 1984.

50. Des données ont été recueillies par des organismes centraux au sujet des dépenses, mais ces renseignements n'ont pas jusqu'ici été divulgués au public annuellement.

de la pollution). Le principe suivant lequel aucun contribuable ne devrait recevoir deux subventions pour la même action paraît s'appliquer sur le plan fiscal : une disposition de la *Loi de l'impôt sur le revenu* fédérale énonce en effet que le montant versé à titre d'«aide» ne doit pas être inclus dans le calcul des dépenses déductibles. Quant à la coordination du programme et des prescriptions de nature coercitive, par ailleurs, l'amortissement accéléré est un procédé à deux tranchants. D'une part, les administrateurs pourront signaler aux administrés, au cours des négociations sur l'application des normes impératives, l'existence des dégrèvements fiscaux, et bénéficier ainsi d'un certain avantage. D'autre part, il convient de poser ici la même question que dans le cas du PMUPP : est-il souhaitable que l'État finance le secteur privé pour l'aider à se conformer à ces normes?

Une dernière observation : si le mécanisme du dégrèvement fiscal semble relativement peu efficace dans le domaine de la protection de l'environnement, cela ne veut pas dire qu'il ne peut s'avérer utile dans d'autres contextes⁵¹.

(4) Résumé

Les mesures d'incitation financière utilisées par le gouvernement pour influencer sur le comportement des administrés font l'objet de négociations dépourvues d'antagonisme. Comme, d'une manière générale, elles ne constituent pas une menace pour la vie, la liberté ou les biens des citoyens, elles ne font pas appel aux puissants rouages juridiques habituellement associés aux régimes de permis et aux prescriptions de nature coercitive; leur mise en œuvre est donc plus facile et moins coûteuse. En revanche, le fait qu'elles soient assujetties à des formalités moins rigides rend plus obscurs certains aspects importants de leur application : quels sont les recours des entreprises dont les demandes sont refusées? Quelles sont les informations accessibles aux entreprises et aux tiers dans l'application d'un régime fondé sur l'incitation financière?

Sur le plan socio-économique, par ailleurs, ce type de mesures entraîne des déboursés très importants de la part de l'État. Certains pourront estimer que pour cette raison, elles prêtent davantage à la critique que l'adoption de dispositions impératives, surtout lorsque les mesures d'incitation visent à encourager un comportement qui par ailleurs est imposé par des prescriptions de nature coercitive.

Enfin, il est souvent difficile d'apprécier l'efficacité de ces mesures. Comment savoir si, en l'absence de toute incitation de la part du gouvernement, les entreprises concernées auraient ou non installé des appareils antipollution, entrepris la recherche de réserves de pétrole ou de gaz naturel dans le Nord, produit des émissions de télévision à contenu canadien? Ce qu'il faut se demander, ce n'est pas si les administrés *auraient* agi différemment, mais plutôt à *quel moment* ils l'auraient fait.

D. La persuasion

La persuasion peut être considérée comme un moyen d'action en soi, ou encore comme un complément à l'application d'autres moyens utilisés pour réaliser les objectifs publics. Ainsi, on aura parfois recours à la publicité pour [TRADUCTION] «faire paraître

51. «Study Shows Firms Favour Tax Breaks», *The Globe and Mail*, Toronto, 17 mars 1983, p. 88.

les avantages plus grands qu'ils ne sont en réalité» et pour «masquer l'érosion des avantages réels» (Trebilcock *et al.*, 1981, p. 33). La CCDP exerce certaines activités de persuasion pure et simple, et c'est à juste titre qu'elle parle alors de «sensibilisation» ou de «sessions d'information». Dans le présent document, toutes les activités de ce genre seront rangées dans la catégorie des mesures de persuasion.

Dans quelle mesure la persuasion peut-elle être substituée aux autres moyens d'action utilisés pour réaliser les objectifs publics? Chose certaine, elle est moins coûteuse que les autres moyens sur les plans social et économique (Adler et Pittle, 1984; Stanbury et Fulton, 1984). Dans le contexte de l'action administrative, la persuasion est habituellement suivie par d'autres mesures persuasives. Cela tient sans doute en partie à l'absence caractéristique de mesures intermédiaires dans l'administration publique au Canada. En outre, la persuasion présente plusieurs avantages pour les administrateurs quant au processus de réalisation des objectifs publics. Stanbury et Fulton, 1984, p. 297, parlent par exemple de l'absence de formalisme et de [TRADUCTION] «la nature [quelque peu] nébuleuse de la persuasion, en raison de laquelle il est plus difficile pour les «cibles» ... de contester la constitutionnalité de l'action administrative». La persuasion a plusieurs facettes, elle est flexible, elle s'adapte au groupe-cible, elle peut être intense, elle est utile lorsqu'il s'agit de réaliser des objectifs symboliques (à savoir, lorsque l'Administration veut manifester sa volonté d'intervenir), elle peut être utilisée sans délai et enfin, elle jouit de la faveur de l'Administration lorsque l'utilisation d'autres moyens d'action est politiquement coûteuse (*Ibid.*). Sur le plan technique, en revanche, les possibilités de substituer la persuasion à d'autres méthodes sont sans doute restreintes (*Ibid.*).

L'Administration se voit couramment donner le droit de «surveiller» (*Loi sur la radiodiffusion*, art. 15) les administrés qui relèvent de sa compétence : cela implique nécessairement l'exercice de la persuasion. Dans certains cas, la loi parle expressément de persuasion (voir la version anglaise de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, al. 22(1)g).

Le recours à la persuasion constitue un défi considérable pour l'Administration. Tout comme pour la propagande, en effet, la persuasion doit entourer l'individu (Ellful, 1965), sans pour autant outrepasser les limites du mandat de l'organisme administratif concerné. Voici une définition de la propagande qui en indique bien la portée :

[TRADUCTION]

À une époque où la mécanisation et l'organisation technique prennent une place grandissante dans la société, la propagande constitue tout simplement le moyen par lequel le pouvoir tente d'atténuer le sentiment d'oppression qui risque de s'installer chez le citoyen, et d'amener celui-ci à se soumettre de bonne grâce. (*Id.*, p. xviii)

Cette conception rappelle la façon dont Weber expliquait pourquoi les hommes obéissent à des règles sans que l'on ait recours à la force :

[TRADUCTION]

[Weber] discernait trois types de légitimité qui amènent les hommes à se soumettre à l'autorité sans y être constamment contraints. Il s'agit de l'autorité traditionnelle, de l'autorité charismatique et de l'autorité juridico-rationnelle fondée sur l'acceptation de règles générales. (Gerth et Mills, 1958, p. 78 et s.)

L'histoire offre de nombreux exemples de situations où les autorités traditionnelle et charismatique, grâce à la persuasion, sont parvenues à amener les citoyens à se conformer à certaines règles (Thomson, 1977). En ce qui concerne l'acceptation juridico-

rationnelle, il est clair que la sensibilisation et d'autres formes de persuasion jouent un rôle essentiel dans l'apprentissage des normes de conduite. Il importe à ce propos de distinguer l'information pure de la persuasion, même si ce n'est pas toujours facile, le vocabulaire créant parfois une certaine confusion.

La persuasion est omniprésente dans le processus de réalisation de la plupart des objectifs publics; pour le fond, ses limites correspondent à celles des mandats confiés aux organismes publics. Mais sur le plan de l'opportunité sociale, il est plus malaisé d'en situer les bornes. Les sondages révèlent que si les Canadiens voient généralement d'un mauvais œil la publicité gouvernementale partisane, ils approuvent généralement les campagnes de persuasion destinées à protéger la société contre un mal quelconque (par exemple la conduite en état d'ébriété) ou à soutenir l'économie (au moyen du tourisme par exemple) (Goldfarb Consultants, 1982; Stanbury, Gorn et Weinberg, 1983). La détermination des limites acceptables du recours à la persuasion est l'une des difficultés majeures de la réforme en matière d'action administrative.

En résumé, le gouvernement exerce son pouvoir de persuasion de diverses manières. La sensibilisation et la persuasion sont parfois l'aspect essentiel de l'action administrative, et d'autres fois ne font qu'appuyer cette dernière. Le fait de rendre publique l'inobservation par un administré des règles auxquelles il est astreint peut atteindre celui-ci très sérieusement, ou alors lui être indifférent. La persuasion peut rendre le processus de réalisation des objectifs plus efficace; souvent, d'ailleurs, elle est indispensable à l'utilisation efficace des autres moyens d'action, qu'il s'agisse de prescriptions de nature coercitive ou de mesures d'incitation. Elle exige une certaine dose d'organisation et de coordination des ressources; on devra donc tenir compte des effets probables de la publicité sur les groupes visés. Bien que la persuasion puisse être utilisée à des fins moins louables, son importance dans le processus de réalisation des objectifs publics est indéniable.

III. Le recours simultané à plusieurs organismes et moyens d'action : quelques illustrations

A. Le contenu des émissions de radio et de télévision

En cette matière, l'État fédéral ne peut être indifférent. D'une manière générale, il doit veiller à ce que les émissions de radio et de télévision répondent à certains critères liés à l'origine nationale des productions, à la diversité, à la programmation, à la morale et aux valeurs sociales, à la définition de la pornographie et de l'obscénité, à la propriété intellectuelle, à la langue, à la liberté d'expression, au contenu commercial et enfin à la qualité de la transmission (Clifford, 1983, p. 28-31). La diversité de ces critères et la multitude des intérêts en jeu rendent l'analyse d'autant plus complexe. Comme c'est le cas pour toute forme de communication, par exemple, les messages transmis par radio-diffusion ou télévision ne revêtent pas nécessairement la même signification pour les producteurs, les diffuseurs et les auditoires (voir *supra*, p. 23). Certains organismes publics canadiens tentent d'influer sur le contenu des messages et de modifier le compor-

tement des divers intervenants; il s'agit essentiellement de certains ministères (Communication, Revenu, Justice), d'organismes autonomes (le CRTC, l'Office national du film) et de sociétés d'État (Radio-Canada, la SDICC — devenue Téléfilm Canada, le Conseil des Arts du Canada). Des entités telles que le Parlement, les tribunaux et la police participent en outre occasionnellement à la réalisation des objectifs de l'Administration en matière de contenu des émissions. Notre étude se bornera aux ministères, organismes autonomes et sociétés d'État.

Le ministre des Communications chapeaute la plupart des organismes publics qui participent à la réalisation des objectifs relatifs au contenu des émissions (notamment le ministère qu'il dirige, la Société Radio-Canada, le CRTC, l'Office national du film, le Conseil des Arts, Téléfilm Canada, mais non les ministères de la Justice et du Revenu national, ni les tribunaux). Il doit rechercher un certain consensus avec ses collègues du Cabinet sur diverses facettes de la réglementation en matière culturelle. Par ailleurs, le ministère des Communications est singulièrement bien placé pour définir des objectifs cohérents pour les organismes sur lesquels il exerce son influence. C'est ainsi qu'il a par exemple proposé des orientations, quant à la stratégie canadienne de radiodiffusion et de télévision, qui envisagent l'exercice de nouvelles fonctions complémentaires par les organismes relevant de sa compétence⁵². Ces propositions, comme du reste celles du nouveau gouvernement, tiennent compte du fait que toute modification dans les fonctions d'un organisme amène forcément des changements dans les autres organismes. L'interdépendance des composantes du système canadien de radiodiffusion et de télévision est du reste clairement exprimée dans la *Loi sur la radiodiffusion* et dans la répartition des rôles et des moyens d'action parmi les divers ministères et organismes concernés.

Chacun des organismes intéressés a son propre rôle à jouer et dispose de moyens d'action particuliers. Les activités de chaque organisme contribuent à réaliser l'objectif poursuivi, soit la diversification des émissions diffusées et leur rattachement au Canada. Le CRTC, dont les moyens d'action et le rôle ont été décrits de façon plus précise dans une section précédente, contrôle le fonctionnement du système en définissant des objectifs, en attribuant des licences et en poursuivant à l'occasion les contrevenants. En matière de contenu canadien, il a mis au point une définition reposant principalement sur les critères institués par le ministère du Revenu national pour l'amortissement fiscal, et par le BEVFBVC. Celui-ci, qui relève du ministère des Communications, est chargé de donner des autorisations en ce qui concerne les mesures d'incitation financière prises par Téléfilm Canada.

Dans le processus de réalisation des objectifs publics relatifs à l'origine canadienne des émissions, l'Administration recourt à de nombreux moyens et organismes, notamment les mesures d'incitation financière (Téléfilm Canada, le Conseil des Arts) et fiscale (ministère des Finances), les sociétés d'État (SRC, le Conseil des Arts, Téléfilm Canada), la poursuite des infractions réglementaires (ministères des Communications et de la Justice, CRTC), les licences (CRTC), la production de films et de programmes vidéo canadiens (SRC, ONF) et enfin, la persuasion.

La réalisation et la diffusion de films sont indissociables l'une de l'autre; cela se reflète d'ailleurs dans les liens existant entre les programmes des divers organismes en cause. Ainsi, certaines activités qui en apparence n'ont aucun lien avec la diffusion peuvent pourtant influencer sur la contribution de divers organismes à la réalisation des objectifs

52. Canada, Ministère des Communications, 1983 et 1983a. Avec l'avènement d'un nouveau gouvernement en 1984, l'on s'attendait à ce que les objectifs soient révisés à nouveau en profondeur. De fait, en avril 1985, le ministre des Communications a annoncé la création d'un «groupe de travail» ayant pour mandat de revoir les objectifs en matière de radiodiffusion.

poursuivis en matière de contenu canadien. Téléfilm Canada, par exemple, par le truchement de son prédécesseur, la SDICC, s'est prévalu de ses pouvoirs d'incitation pour promouvoir la production de films et de documents vidéo canadiens.

La cohérence et la coordination des activités administratives est capitale, compte tenu de l'importance du contrôle sur le contenu des émissions et de ses nombreuses incidences économiques et sociales. Cette recherche de la coordination et de la cohérence est mise en lumière par l'adoption par le CRTC de principes directeurs qui orientent son action en matière de contenu canadien; en effet, ceux-ci correspondent pour l'essentiel aux définitions utilisées par les ministères des Communications et du Revenu national dans leurs activités respectives, soit le versement des subventions et les mesures d'incitation fiscale. Cette cohérence est bien entendu avantagieuse pour tous les intervenants.

B. La lutte contre la pollution industrielle des cours d'eau

Le SPE, qui relève du ministère fédéral de l'Environnement, est l'organisme fédéral qui est le plus actif dans la lutte contre la pollution des cours d'eau. Mais d'autres ministères fédéraux (Pêches et Océans, Revenu national, Expansion industrielle régionale), ainsi que des organismes provinciaux, jouent également un rôle important en matière de protection de l'environnement. Globalement, une foule de mesures d'incitation financière et de prescriptions de nature coercitive sont utilisées par l'ensemble de ces organismes. D'autres institutions (le Parlement, les tribunaux, les sociétés d'État) apportent aussi leur soutien aux intervenants principaux dont il vient d'être question.

Voici une description schématique du rôle des divers organismes qui participent, à l'échelon fédéral, à la lutte contre la pollution des cours d'eau :

- *Le SPE* : (1) Il est chargé de l'application des dispositions réglementaires impératives de la *Loi sur les pêcheries* concernant les effluents, de concert avec le ministère fédéral des Pêches et Océans et les ministères provinciaux de l'environnement. (2) Il est aussi chargé de l'application du Programme d'amortissement accéléré (PAA) du matériel antipollution, avec le ministère du Revenu national. (3) Il est également responsable du Programme de modernisation des usines de pâtes et papiers, en collaboration avec le ministère de l'Expansion industrielle régionale et certains ministères provinciaux, par le truchement de comités formés de représentants des deux paliers de l'Administration.
- *Le Ministère fédéral des Pêches et Océans* : Il est responsable de l'application des dispositions de la *Loi sur les pêcheries* qui portent sur la protection de l'écosystème aquatique.
- *Le ministère du Revenu national* : Il veille à la mise en œuvre des programmes de subventions pour le matériel antipollution, avec la collaboration du SPE.
- *Le ministère fédéral de l'Expansion industrielle régionale* : Il est chargé de l'application des programmes d'incitation financière (notamment le PMUPP), de concert avec le SPE et d'autres organismes fédéraux et provinciaux représentés au sein de comités mixtes.
- *Le ministère fédéral de la Justice* : Il s'occupe des poursuites judiciaires intentées pour le compte des autres ministères fédéraux.

- *Les ministères provinciaux chargés de la protection de l'environnement* : Ils veillent à l'application des dispositions impératives de la législation provinciale concernant le contrôle de la pollution et participent à l'application des règlements fédéraux sur le sujet.

Si, en pratique, le SPE constitue le véritable maître d'œuvre de la lutte contre la pollution à l'échelon fédéral, les programmes qu'il applique relèvent d'autres organismes aux termes de la loi. Ainsi, c'est le SPE qui voit à l'application des dispositions de la *Loi sur les pêcheries* relatives à la pollution, alors qu'en théorie cela relève du ministère des Pêches et Océans. Une entente conclue entre ce ministère et le SPE permet à ce service d'exercer des fonctions coercitives. Et en vertu d'ententes conclues avec bon nombre de provinces, les ministères de celles-ci peuvent jouer un rôle prédominant en matière de protection de l'environnement. De même, le SPE s'occupe de l'aspect environnemental du PMUPP par le biais de sa participation aux comités mixtes, bien qu'officiellement le programme ait été mis sur pied par le ministère de l'Expansion industrielle régionale. C'est lui qui détermine quels appareils peuvent donner droit à l'amortissement accéléré, le ministère du Revenu national étant pour sa part chargé des dispositions législatives fédérales touchant l'impôt sur le revenu.

Ces ententes jouent un rôle primordial sur le plan des structures et de la répartition des responsabilités au sein de l'Administration, mais leur caractère officieux présente au moins deux inconvénients. D'abord, il est possible d'y contrevenir sans véritable risque de sanction. Ensuite, il peut s'avérer beaucoup plus difficile pour les administrés et les tiers de connaître l'existence d'ententes ponctuelles, qui ne sont que rarement publiées. Ces deux caractéristiques peuvent être source de confusion, de mésentente et de conflit entre les divers intervenants.

Chacun des organismes qui participe à la réalisation des objectifs fédéraux en matière de protection de l'environnement a sa propre façon de voir les choses, son expérience, ses préjugés. Les ententes sans caractère officiel leur permettent de se regrouper pour réaliser un but commun, mais il arrive fréquemment que l'on oublie d'y tenir compte des motivations plus insaisissables qui sous-tendent la participation de chacun des organismes.

IV. Résumé

Le Parlement délègue à de nombreux organismes le pouvoir de réaliser les objectifs publics par divers moyens. La réalisation de ces objectifs publics soulève des problèmes juridiques fondamentaux quant aux organismes administratifs et à leurs moyens d'action.

Dans la préparation de ce document, nos recherches ont principalement porté sur l'activité administrative reposant sur des moyens d'action spécifiques, qui font d'ailleurs l'objet du présent chapitre. Ainsi, nous avons constaté que d'une manière générale, on accorde trop d'importance aux poursuites découlant d'infractions réglementaires dans la loi, dans la définition des objectifs et dans la poursuite de ces objectifs. Les divers moyens d'action dont disposent les autorités administratives ont des avantages et des inconvénients techniques et pratiques qui leur sont propres. Les inconvénients inhérents à chacun des moyens d'action sont trop souvent méconnus. Par exemple, les administrateurs peuvent élaborer des normes spécifiques pour chaque administré par le truchement de régimes

d'attribution de permis; pourtant, dans certains régimes, le titulaire acquiert dans les faits un droit acquis, puisque les autorités ne suspendent ni ne révoquent le permis lorsqu'elles constatent une contravention à ses conditions. Qui plus est, les régimes d'attribution de permis comportent souvent des formalités qui peuvent entraver indûment la réalisation des objectifs poursuivis. Le formalisme est en revanche moins grand dans l'application des mesures d'incitation financière, telles les subventions; mais les droits des éventuels bénéficiaires et des tiers demeurent imprécis, tout comme la caractérisation juridique des subventions. La persuasion, pour sa part, est parfois autorisée par loi, mais il est difficile d'en situer les limites acceptables.

D'autres moyens d'action reposant sur l'imposition de sanctions mériteraient également de faire l'objet d'une réforme. Ainsi, les amendes pour évasion fiscale infligées par l'Administration devraient faire l'objet d'un examen distinct. Les amendes fiscales sont l'exemple le plus courant de sanctions financières imposées par les autorités administratives. Les «pénalités civiles», quant à elles, sont d'un usage plus courant aux États-Unis qu'au Canada (Diver, 1979). Or chez nous, certains administrateurs souhaiteraient bien disposer de mesures intermédiaires de ce genre pour sévir dans les cas d'infractions mineures. Des modifications apportées à la *Loi sur l'aéronautique* permettront sans doute bientôt à l'ACTA de bénéficier de tels moyens.

La contravention est elle aussi un moyen d'action potentiellement efficace. Le ministère de la Justice s'est déjà interrogé sur les façons d'uniformiser les nombreuses dispositions de ce type existant dans les textes réglementaires (voir *supra*, note 39). Mais il reste encore plusieurs difficultés sur le plan procédural : Devrait-on continuer à considérer les infractions pour lesquelles on dresse des contraventions comme des infractions punissables sur déclaration sommaire de culpabilité, ou devraient-elles au contraire échapper à la compétence des tribunaux de juridiction criminelle? Comment désigner les infractions, quelles formalités devrait-on établir, quelles seraient les peines appropriées? Le ministère des Transports devrait bientôt instaurer un nouveau régime de contraventions destiné à la répression des infractions prévues par la *Loi sur le transport des marchandises dangereuses*; des informations empiriques utiles devraient en résulter.

La Commission a exploré dans certains documents d'orientation (Dunning, 1981 et 1982) toute une gamme de moyens d'action non traditionnels utilisés dans les domaines de l'administration, de la réglementation et de l'économie, tant au Canada qu'aux États-Unis, pour réaliser les objectifs définis par les autorités politiques⁵³. Ces moyens d'action ont des conséquences importantes quant à la réalisation des objectifs publics⁵⁴ et méritent

53. À strictement parler, bon nombre des soi-disant moyens d'action «non traditionnels» ne sauraient remplacer la poursuite des infractions réglementaires. Il s'agit plutôt de moyens de réaliser les objectifs publics qui ne supposent pas la perpétration d'infractions. Aux États-Unis, parmi ces moyens d'action «non traditionnels», on compte les mesures d'incitation financière, la stimulation de la concurrence, la divulgation de renseignements, les droits négociables, les normes de résultats, l'échelonnement des contrôles et les normes volontaires; pour une description de ces moyens d'action, voir Dunning, 1982. Dans le cadre du Projet sur l'observance des lois fédérales, le ministère de la Justice a procédé à une étude préliminaire sur l'utilisation de certains de ces moyens d'action par certains ministères et organismes, en remplacement de la poursuite d'infractions réglementaires.

54. Il est important, pour le succès du processus de réalisation des objectifs publics, que les administrateurs connaissent bien les pratiques généralement acceptées. Lorsque les administrateurs ont pris connaissance d'un certain nombre d'exemples, il leur est possible d'appliquer la technique en question à d'autres situations. La technique de l'échelonnement des contrôles en est un bon exemple : lorsqu'un administré a opposé une certaine résistance par le passé, on peut raisonnablement s'attendre à ce que son activité fasse l'objet de contrôles plus serrés et plus fréquents que celle de l'administré qui peut justifier d'un dossier irréprochable. Certains organismes administratifs, comme le ministère de l'Agriculture et le ministère de la Consommation et des Corporations, ont élaboré des systèmes comme le FRIN (niveau de

d'être étudiés plus à fond. En cette matière, en effet, la Commission n'a qu'effleuré la grande variété des moyens utilisés par l'Administration pour réaliser les objectifs publics. La Commission, en décrivant les incidences des moyens d'action utilisés par l'Administration, espère inciter les juristes à s'intéresser davantage à cette branche du droit.

Il serait inopportun de prétendre tirer ici des conclusions définitives sur la valeur relative des différents moyens disponibles dans tel ou tel contexte. Certains s'opposent même aux énoncés très généraux présentés dans le présent document. Notre propos consiste simplement à présenter l'ensemble de la question sous un angle propre à élever le niveau du débat.

Ce que nous cherchons à savoir, c'est dans quelle mesure les divers moyens d'action peuvent être substitués les uns aux autres. Le problème du choix des moyens d'action doit en effet être abordé à la lumière des données fournies par un ensemble d'exemples concrets; or, les études empiriques de la Commission (Clifford, 1983; Webb, 1983) sont très utiles à cet égard. Il ne faut pas oublier d'étudier également les moyens d'action dont disposent les tiers.

En lisant la description que nous avons faite des divers moyens d'action, on pourra conclure qu'il est relativement facile de les substituer les uns aux autres. Abordées sous cet angle, les caractéristiques propres à chaque moyen d'action sont d'autant plus importantes pour les autorités chargées de la définition des objectifs, et en fait pour tous les intervenants. On pourrait donc envisager la publication d'un répertoire des différents moyens d'action, mis à jour par l'Administration, à l'intention des fonctionnaires et du public. On y expliquerait les avantages et les inconvénients de chacun d'eux et l'on étofferait cette publication au moyen d'illustrations (Stanbury et Fulton, 1984).

Les rapports entre les organismes et les moyens utilisés pour réaliser les objectifs publics soulèvent plusieurs difficultés d'ordre juridique. Ainsi, l'organisme qui veille à l'application des prescriptions de nature coercitive devrait-il aussi négocier le versement de subvention avec les administrés? La notion de coordination est également fondamentale, en ce qu'elle met en lumière l'interdépendance des divers organismes et des moyens qu'ils utilisent. Par exemple, les organismes pourraient s'entendre sur les objectifs poursuivis et les moyens d'action à utiliser lorsque la loi est silencieuse ou ambiguë à cet égard. Plusieurs questions demeurent toutefois sans réponse : les organismes administratifs devraient-ils échanger des renseignements sur les administrés? Dans quelle mesure devraient-ils coordonner le recours à divers moyens d'action à l'égard d'une même catégorie d'administrés? Étant donné le manque d'uniformité dans le contrôle de ces organismes, sont-ils véritablement en mesure de parvenir à une coordination efficace? Il serait sans doute utile de se pencher sur ces questions.

Le choix de l'organisme mis à contribution s'avère dans certains cas tout aussi important que le choix du moyen d'action quant à l'efficacité du processus de réalisation des objectifs publics. Les deux décisions sont donc indissociables et doivent être prises en même temps : ce serait une erreur de déterminer d'abord le moyen à utiliser pour réaliser un objectif, pour ensuite choisir de manière précipitée l'organisme chargé de son application.

fréquence des inspections), suivant lequel les contrôles sont échelonnés en fonction du dossier de l'administré. Ce système a été établi sur un plan purement administratif. On en trouve une version plus officielle dans le *Règlement sur les effluents liquides des mines de métaux*, CRC 1978, chap. 819, qui établit un système analogue d'échelonnement des inspections. La diffusion de renseignements sur ces mesures peut contribuer à l'efficacité de l'action de l'organisme administratif dans le processus de réalisation des objectifs publics. Par ailleurs, la connaissance de pratiques analogues peut susciter chez les administrateurs une plus grande confiance dans leur action.

En cette matière, toute généralisation est dangereuse si elle ne s'inscrit pas dans le contexte de la réalisation d'un objectif précis. Néanmoins, une chose est certaine : le processus concret de réalisation des objectifs publics est souvent très différent de l'image que la loi nous en donne. Par exemple, la négociation entre administrateurs et administrés est omniprésente dans tous les aspects du processus de réalisation des objectifs publics. Malgré le nombre considérable d'infractions réglementaires, les poursuites sont rares; les ministères chargés d'appliquer ces dispositions mettent peut-être plus l'accent sur les mesures d'incitation financière. Cette conclusion confirme la justesse de l'idée de départ de ce document : les véritables orientations et objectifs publics ne sont pas toujours tels que l'on pourrait le croire à partir des lois qui décrivent les organismes administratifs et les moyens d'action dont ceux-ci disposent; en fait, c'est plutôt dans l'action administrative concrète qu'ils s'incarnent.

CHAPITRE QUATRE

Le rôle des divers intervenants dans la réalisation des objectifs publics

Dans ce chapitre, nous examinerons les diverses activités administratives liées à l'utilisation de certains moyens d'action courants. Nous avons réparti ces moyens en quatre grandes catégories : attribution de permis, persuasion, poursuite des infractions réglementaires et mesures d'incitation financière. Au moyen d'illustrations, nous décrivons le rôle des intervenants sous des angles divers. Comment s'adaptent-ils aux exigences de chaque catégorie de moyens d'action? Qui participe? Qui donne de l'information, qui en reçoit? Comment l'information est-elle analysée, diffusée, comment l'utilise-t-on? La perspective de ce chapitre tranche sur celle des chapitres deux et trois où nous avons étudié certains aspects relationnels du processus de réalisation des objectifs publics et les caractéristiques des moyens d'action utilisés par l'Administration.

Lorsqu'on analyse le processus de réalisation des objectifs publics sous son angle pratique, il faut inévitablement s'interroger sur les rapports entre les règles juridiques et l'exercice de pouvoirs discrétionnaires par l'Administration⁵⁵. Comment les administrateurs procèdent-ils pour décider quelles demandes de subvention accepter? Quand doit-on révoquer un permis? Selon quels critères décide-t-on d'intenter des poursuites? Bien sûr, les administrateurs doivent disposer d'une certaine latitude pour tenir compte des circonstances particulières de chaque cas. Mais en revanche, tout comme les administrés et les tiers, ils ont besoin de la stabilité et de la certitude que procure l'existence de principes directeurs, de règles et de procédures établies à l'avance. Les règles énoncées ailleurs que dans la loi (directives administratives, recueils de procédures, etc.) jouent parfois un rôle essentiel, en organisant l'exercice des pouvoirs discrétionnaires; le plus souvent, en effet, les lois fédérales demeurent très vagues à cet égard.

Il est difficile de faire des commentaires généraux sur le rôle des divers intervenants dans le processus de réalisation des objectifs publics : leurs activités prennent en effet plusieurs formes, même à l'intérieur d'une même catégorie. Dans les régimes d'attribution de permis, par exemple, les activités des intervenants sont différentes d'un régime à l'autre. Et tout processus de réalisation des objectifs suppose normalement des chevauchements et des conflits entre les activités, les moyens d'action, les intervenants et les organismes en cause. Dans les pages qui suivent, nous voulons simplement donner au lecteur une idée de la gamme d'activités liées aux divers moyens d'action, sans toutefois prétendre épuiser le sujet.

55. Pour des exemples des pouvoirs discrétionnaires conférés par la législation fédérale, voir Anisman, 1975. Pour une étude des difficultés que comportent les pouvoirs discrétionnaires, voir Davis, 1969; Hart et Sacks, 1958; Jowell, 1973; Wexler, 1975.

I. L'action administrative : considérations générales

Les entreprises et les citoyens participent de bien des manières au processus de réalisation des objectifs publics. Ils présentent des demandes, ils négocient, ils se défendent, ils rendent compte de certaines activités, ils produisent et consomment des biens et des services, ils subissent les conséquences de l'inobservation des lois, ils obéissent aux prescriptions qui leur sont imposées⁵⁶, ils y contreviennent, ils portent plainte. Les illustrations présentées dans ce chapitre feront mieux comprendre la nature et l'étendue de ces activités. L'action administrative, pour sa part, appelle dès le départ quelques commentaires de nature générale.

Les activités de l'Administration sont tout aussi variées que celles des entreprises et des tiers. Parfois, l'Administration se contente de réagir (elle recherche les violations de la loi, donne des avertissements, intente des poursuites). Elle peut aussi se voir attribuer le mandat et les ressources pour utiliser des mesures d'incitation financière, ou encore se lancer dans d'énormes campagnes de publicité pour amener les administrés à adopter le comportement que l'on attend d'eux. Certains organismes disposent d'une armée d'inspecteurs ou se servent des ressources d'autres branches de l'Administration. Ils peuvent joindre leurs efforts à ceux d'autres organismes pour coordonner un ensemble d'activités visant à réaliser un objectif commun. Leur personnel exerce tantôt des fonctions liées à l'application de la loi, tantôt des activités tenant davantage de la conciliation.

La principale différence entre l'activité des entreprises et des tiers et celle de l'Administration réside dans le fait que cette dernière s'inscrit plus rigoureusement dans un cadre juridique. Le common law cautionne depuis des siècles les actes que suppose l'exercice des pouvoirs administratifs conférés par la loi. On trouve aussi aux paragraphes 2(1) et 26(2) de la *Loi d'interprétation* des précisions sur le rôle des agents de l'État et sur les pouvoirs dont ils sont investis :

«fonctionnaire public» comprend toute personne dans la fonction publique du Canada

a) autorisée par un texte législatif ou sous son régime à accomplir un acte ou une chose ou à en assurer l'accomplissement, ou à exercer un pouvoir, ou

b) à qui un devoir est imposé par un texte législatif ou sous son régime;

...

Lorsqu'une personne, un employé ou un fonctionnaire reçoit le pouvoir d'accomplir ou de faire accomplir une chose ou un acte, *tous les pouvoirs nécessaires pour mettre cette personne, cet employé ou ce fonctionnaire en état d'accomplir ou de faire accomplir cette chose ou cet acte sont aussi censés lui être conférés*⁵⁷. [C'est nous qui soulignons]

56. Selon Seidman, 1978a, p. 48, [TRADUCTION] «un intervenant se conformera à une règle si, et seulement si, (1) une règle précise existe, (2) il a eu connaissance de la règle, (3) on lui fournit l'occasion de s'y conformer, (4) il est en mesure de s'y conformer, (5) il est dans son intérêt de s'y conformer, (6) la règle est avantageuse pour lui, et (7) la règle est telle qu'il est plus susceptible de s'y conformer si sa décision s'inscrit dans un processus public de participation». Voir également Kadish et Kadish, 1973.

57. Le paragraphe 26(2) est conforme à la position établie depuis longtemps en common law, depuis l'affaire *Franklin* dans laquelle Sir Edward Coke avait reconnu, au nom du tribunal, la portée fonctionnelle des pouvoirs discrétionnaires conférés par la loi : [TRADUCTION] «Lorsque la loi confie un pouvoir à quelqu'un, elle lui donne également tout autre pouvoir sans lequel le pouvoir principal serait inutilisable». Voir également *British Columbia Development Corporation c. Ombudsman*, p. 470 (R.C.S.).

Lorsqu'on cherche à comprendre le rôle des «inspecteurs», «enquêteurs», «analystes», «négociateurs» ou autres fonctionnaires, le mieux est sans doute d'examiner les pouvoirs qui leur sont conférés⁵⁸. Par exemple, si la loi donne à un inspecteur le pouvoir d'entrer dans certains lieux, quels sont les pouvoirs accessoires dont il doit nécessairement disposer? Ces derniers devraient-ils être explicitement énoncés? En conférant aux administrateurs des pouvoirs de régulation, leur donne-t-on implicitement le droit d'accomplir certaines actions qui y sont indirectement liées? Il pourrait s'agir par exemple de donner des renseignements à l'administré, de lui proposer des solutions, d'établir un diagnostic, de lui faire des recommandations, de l'aider à observer les dispositions de la loi, de lui suggérer des moyens d'améliorer l'efficacité de ses structures administratives. Or, décrire ces activités dans la loi trancherait sur le style des légistes fédéraux actuels, qui tendent à dépouiller les textes législatifs de tout ce qui est accessoire. Avec quelle précision la loi devrait-elle décrire l'activité administrative liée à la réalisation des objectifs publics? La protection des droits individuels dépend-elle d'une description plus précise des pouvoirs conférés à l'Administration?

L'action administrative soulève aussi d'importantes questions quant à la délégation de pouvoirs. Quels types de pouvoirs de décision le gouvernement devrait-il conférer aux divers organismes administratifs? Quels types de contrôles devraient être institués quant à l'exercice des divers pouvoirs discrétionnaires conférés? À qui les autorités administratives peuvent-elles déléguer des pouvoirs discrétionnaires qui leur ont déjà été délégués, et dans quels cas? Comment peut-on obtenir que les organismes administratifs rendent des comptes sur la façon dont sont appliqués leurs programmes? Vu les lacunes des mécanismes de décision individuelle et des autres procédures fondées sur la participation des administrés, lorsqu'il s'agit de concilier les multiples intérêts en jeu, quel rôle le droit peut-il jouer dans la recherche de l'équité et de l'efficacité au chapitre de la réalisation des objectifs publics?

L'étude de l'action administrative permet de mieux comprendre les caractéristiques de chaque moyen d'action sur le plan pratique. Elle montre aussi comment les considérations de compétence et de style expliquent en partie la disparité qui existe parfois entre

58. L'Administration se heurte régulièrement à des difficultés dans ses tentatives d'en arriver à des définitions satisfaisantes aux fins du système de classification des postes. Par exemple, au début des années 1970, le Conseil du Trésor s'est livré à des enquêtes approfondies afin de déterminer la nature précise des pouvoirs des agents de douanes. Mécontents d'avoir été inclus dans le groupe CR (commis aux écritures et aux règlements), ceux-ci ont alors fait des pressions pour qu'une catégorie spéciale soit créée à leur égard. Par la suite, le Conseil du Trésor a procédé à des enquêtes comportant des entrevues et des évaluations, au sujet des fonctions accomplies par les agents de douanes. Les descriptions données par les personnes interrogées à propos de leurs responsabilités et de l'exercice de leurs pouvoirs discrétionnaires dans des situations où le jugement du décideur prend une importance considérable, se sont révélées particulièrement intéressantes. Cela dit, il est permis de se demander si les fonctionnaires auraient été aussi francs en ce qui concerne l'exercice de leurs pouvoirs discrétionnaires si les entrevues n'avaient pas eu lieu dans le cadre d'un processus mettant en jeu leurs propres intérêts, mais avaient seulement été tenues, par exemple, aux fins d'une enquête de la Commission de réforme du droit. Quoi qu'il en soit, le problème de la classification a finalement été résolu en 1974, après que le Conseil du Trésor eut modifié le système de classification et les critères applicables, de façon que le groupe de l'administration des programmes inclue désormais les agents de douanes et d'immigration de niveau CR5, CR6 et CR7 du groupe des commis aux écritures et aux règlements. Les conditions minimales de candidature tiennent à la formation académique. Il n'est fait aucune mention de la nature de la formation professionnelle, bien que la description des fonctions soit assez redoutable : perception d'impôts et d'autres sommes du public; examen ou évaluation de personnes ou de marchandises entrant au Canada ou en sortant, et prise des mesures nécessaires pour assurer le respect de la loi et des règlements concernant ces personnes ou marchandises. Voir Canada, Conseil du Trésor, 1974. Outre les lois portant exclusivement sur les douanes et l'accise, les agents de douanes sont chargés d'appliquer certaines dispositions d'un grand nombre d'autres lois. Bien que les questions relevant du ministère présentent un intérêt élevé pour le public, on peut à juste titre frémir en imaginant toutes les mesures ponctuelles prises pour assurer l'observation.

le mandat d'un organisme et les objectifs qui sont effectivement visés en pratique. Nos études empiriques ont fourni certaines données sur la conduite réelle des administrateurs et sur les raisons qui la fondent. Nous avons ainsi pu cerner avec précision quelques-unes des questions essentielles concernant la réalisation des objectifs publics. Quelle conduite les administrateurs adoptent-ils? Comment déterminent-ils leurs priorités? Quel est le rapport entre leurs fonctions et la réalisation des objectifs poursuivis? Quelle est l'incidence — positive ou négative — des moyens dont ils peuvent user, sur l'efficacité et l'équité de leur action? Quels sont les rapports entre les activités du personnel de l'organisme et celles des autres intervenants gouvernementaux œuvrant dans le même domaine? Comment les fonctionnaires choisissent-ils, parmi les administrés, ceux qui feront l'objet d'une attention particulière (surveillance, etc.)? Quelle est l'expérience et la formation requises pour l'exécution de fonctions données? Quelles normes de conduite professionnelle devraient régir les relations avec les administrés? Dans quelle mesure le personnel devrait-il rendre compte aux supérieurs de la façon dont il exerce ses fonctions? Quel rôle devrait-il jouer dans telle ou telle situation? Vu l'insuffisance des ressources, de quelle façon la répartition des fonctions et des responsabilités peut-elle assurer le maintien de relations suivies et efficaces avec les administrés? De quels pouvoirs discrétionnaires les fonctionnaires subalternes devraient-ils être investis dans des domaines touchant les droits des entreprises et des citoyens? Quelle attitude l'administrateur devrait-il adopter dans ses rapports avec les administrés relevant de son secteur d'activité?

Voilà quelques-unes seulement des questions que soulève l'action administrative quant au processus de réalisation des objectifs publics. D'autres seront aussi abordées dans les paragraphes suivants. Celles que nous venons d'énumérer se caractérisent toutefois par leur pertinence générale et, partant, ne doivent jamais être perdues de vue.

II. Les composantes de l'action administrative quant à la poursuite des infractions réglementaires

Par «poursuite des infractions réglementaires», nous entendons ici le fait pour l'Administration, de tenter d'interdire ou de restreindre certaines conduites en recourant aux dispositions législatives impératives dont la violation est susceptible de sanction, mais qui ne ressortissent pas au droit criminel. Il s'agit d'infractions pouvant donner lieu à une sanction pécuniaire ou autre (l'emprisonnement, par exemple). Pour qu'une peine puisse être imposée, il faut qu'un administrateur ou un tiers (un poursuivant privé, par exemple) engage une action judiciaire (en d'autres termes, qu'il présente une dénonciation); l'organisme compétent décide alors si le fait imputé constitue une infraction et, le cas échéant, de quelle peine devrait être frappé le contrevenant.

Les poursuites sont fréquemment exercées de concert avec la mise en œuvre d'autres moyens; constitue par exemple une infraction le fait d'exploiter une entreprise de diffusion sans être titulaire d'une licence (*Loi sur la radiodiffusion*, par. 29(3)). De même, l'Administration fédérale, tout en cherchant à restreindre l'émission d'effluents par les usines de papeterie au moyen de dispositions impératives, offre des subventions à celles qui se doteront d'appareils antipollution en se modernisant. Or, certains conflits et chevauchements risquent de survenir lorsque les poursuites sont exercées concurremment à d'autres moyens de régulation (persuasion, permis, mesures d'incitation financière). Pour les fins de la discussion, nous étudierons les mécanismes de poursuite indépendamment des autres, bien qu'en réalité, ils y soient souvent intimement liés.

Les trois grandes composantes de l'action administrative quant à la poursuite des infractions sont la recherche de l'information, l'application de la loi et les négociations informelles. Nous examinerons chacune de ces composantes à partir du point de vue des administrateurs, des administrés et des tiers.

A. La recherche de l'information

Le processus de poursuite des infractions, pour être efficace, suppose une recherche constante d'information sur la situation de chacun des administrés par rapport aux normes instituées dans un régime donné. L'Administration recourt à ses propres systèmes d'information de même qu'à ceux des tiers, dans le processus de réalisation des objectifs publics. Les administrés eux-mêmes constituent souvent la source d'information la plus importante sur leur propre conduite.

Parmi les administrateurs, certains fonctionnaires sont chargés spécifiquement de recueillir des données sur la conduite des entreprises du secteur privé : on les désigne habituellement par le nom d'«inspecteurs», d'«enquêteurs», d'«équipes de surveillance», etc. La loi leur confère souvent des pouvoirs de «perquisition et de saisie», qui leur permettent d'entrer dans certains lieux pour y inspecter les livres et les saisir (voir, par exemple, l'article 33.2 de la *Loi sur les pêcheries*; Webb, 1983, chapitre cinq). Le fait d'entraver le travail d'un administrateur constitue d'ailleurs une infraction (voir, par exemple, l'article 33.4 de la *Loi sur les pêcheries*). Au surplus, les fonctionnaires d'un ministère ou organisme peuvent parfois obtenir des renseignements sur les administrés auprès des autorités administratives des différents paliers de gouvernement ou de poursuivants privés (Webb, 1983, chapitre cinq).

La difficulté de ce travail de recherche d'information dépend de divers éléments : la disponibilité des données, l'immixtion nécessaire à leur obtention, la communauté d'objectifs entre l'administrateur et l'administré, les bénéfices escomptés par l'administré s'il met à la disposition de l'administrateur les données qu'il a en main, etc. Chose certaine, la recherche de l'information implique dans pratiquement tous les cas une immixtion dans les affaires des administrés, ce qui suscite un certain nombre de questions. Quelles sont les limites à ne pas dépasser, selon les lieux et les types d'activités? Qui devrait être autorisé à s'immiscer dans les affaires des administrés? Quelle est l'expérience et la formation que les fonctionnaires appelés à effectuer des perquisitions devraient avoir sur le plan technique? Devraient-ils également exercer d'autres fonctions, liées par exemple aux conseils et à la consultation? Quels pouvoirs connexes ou supplétifs (par exemple, le pouvoir de suspendre des certificats d'exploitation) devrait-on donner à ces fonctionnaires?

Il faut également tenir compte de la nécessité d'analyser les données recueillies. Dans certains cas, cette tâche s'avère relativement aisée et permet de constater sur-le-champ les contraventions. Par exemple, les inspecteurs n'ont aucune peine à discerner une bonne partie des contraventions aux normes régissant la navigabilité des avions. D'autres fois, en revanche, les choses sont plus compliquées : s'ils soupçonnent des infractions aux dispositions de l'article 33 de la *Loi sur les pêcheries*, les fonctionnaires recueillent un échantillon des effluents de l'usine en cause, qu'ils diluent pour y placer des truites dont ils observent le comportement pendant une certaine période de temps; dans de telles conditions, il n'est évidemment pas facile de vérifier rapidement le bien-fondé des soupçons. L'analyse des informations se doit d'être très minutieuse, lorsque la conduite réglementée a un caractère continu. C'est ainsi qu'en matière de licences de

diffusion, par exemple, le contenu canadien des émissions de télévision est mesuré pour toute l'année et que l'analyse du contenu des émissions MF nécessite un classement laborieux pour chaque seconde de diffusion.

Lorsque l'Administration cherche à recueillir des renseignements sur la conduite des administrés, c'est avant tout leur utilité et leur véracité qui l'intéressent⁵⁹. Il lui faut savoir non seulement si une infraction a été commise ou est sur le point de l'être, mais encore à quel moment elle risque de se produire, pour être en mesure de la prévoir et éventuellement prévenir les contraventions. Dans cette perspective, les administrateurs ont parfois le pouvoir de demander aux administrés de leur soumettre des plans et des études concernant leurs projets d'avenir (voir, par exemple, l'article 33.1 de la *Loi sur les pêcheries*).

Le processus de recherche de l'information intéresse directement les administrés à divers points de vue, dont les suivants :

La confidentialité : souvent, les administrés craignent la divulgation, dans le public et chez leurs concurrents, de certains renseignements concernant leurs activités et présentant un certain intérêt commercial. Et il peut arriver que dans le cours de négociations, les administrés adoptent des positions qui pourraient porter atteinte à leur réputation si elles étaient rendues publiques. Du reste, l'adoption de lois relatives à l'accès à l'information est susceptible d'intensifier les craintes des administrés à ce sujet.

Les frais en temps et en argent : La qualité et le volume des renseignements que l'on exige de l'administré peuvent éventuellement lui coûter cher en temps et en argent (Dunning, 1982). Le problème est particulièrement grave pour les entreprises assujetties à plusieurs régimes différents (santé et sécurité au travail, relations de travail, protection de l'environnement, sécurité des produits de consommation).

Les fouilles, les perquisitions et les saisies : D'après l'article 8 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, «chacun a droit à la protection contre les fouilles, les perquisitions ou les saisies abusives». Le terme «abusives» n'a pas encore été défini de manière précise, mais il est certain que les pratiques établies en la matière devront être révisées et modifiées à la lumière de la Charte (voir Reid et Young, 1985).

On voit donc que la nécessité pour l'Administration d'obtenir des renseignements détaillés sur la conduite des administrés s'oppose dans bien des cas au souci de rentabilité de ces derniers.

Du point de vue des tiers, c'est la question de l'*accessibilité* qui, dans ce domaine, se situe au premier plan. Comment peuvent-ils obtenir des informations sur les activités de tel ou tel administré? Comme on l'a vu, en effet, tant les administrateurs que les administrés invoquent couramment la confidentialité de leurs rapports. La nouvelle *Loi sur l'accès à l'information* peut sans doute aider les tiers à prendre connaissance des activités de l'Administration ou des administrés, mais le problème des coûts et de l'interprétation des renseignements obtenus demeure. Dans bien des cas, cette interprétation exige en effet des analyses complexes et coûteuses. Le manque de ressources financières empêchera donc parfois les tiers de participer de façon significative à la poursuite des infractions réglementaires.

59. Il en est ainsi même des renseignements obtenus de l'administré lui-même. Dans l'affaire *R. v. Suncor*, p. 285, un administré a soutenu que les renseignements qu'il avait fournis par suite d'une demande à cet effet n'étaient pas exacts, et que par conséquent, les accusations devaient être rejetées.

B. L'application de la loi

Pour le profane, le processus d'application de la loi en ce qui concerne les infractions paraît sans doute relativement simple : il s'agit d'abord de déterminer si l'administré a violé la loi puis, le cas échéant, d'intenter des poursuites. En réalité, cependant, les choses sont loin d'être aussi simples. Bien des contraventions décelées ne donnent pas lieu à une poursuite. Au contraire, plusieurs administrateurs préfèrent recourir à des méthodes moins formalistes (la négociation, les avertissements, la persuasion) pour assurer l'observation des normes. Le manque de preuves de la contravention, les doutes quant à la valeur des poursuites en tant que moyen d'action, les craintes soulevées par le caractère public et formaliste du processus judiciaire, toutes ces raisons sont avancées pour justifier la décision de l'administrateur de ne pas intenter de poursuite.

Les préoccupations face au processus de poursuite varient d'un intervenant à l'autre. Pour l'administrateur, c'est l'exercice des pouvoirs discrétionnaires qui soulève les plus grandes difficultés : *quand* doit-on recourir aux moyens d'action coercitifs dans un contexte jusque là informel? Les administrés, bien que préoccupés eux aussi par cette question, sont plus intéressés par l'*uniformité* et la *stabilité* des décisions relatives au déclenchement des poursuites. Les tiers, quant à eux, se préoccupent beaucoup plus du problème préliminaire de leur *participation* au processus que de toute autre chose; cette participation peut prendre la forme d'une plainte ou d'une poursuite privée, mais elle est très limitée en ce qui concerne la décision de l'administrateur d'intenter ou non une poursuite. On trouvera dans les lignes qui suivent une étude de ces divers aspects.

Au Canada, l'Administration n'est pas obligée de poursuivre chaque contrevenant qu'elle identifie, à moins que la loi n'énonce le contraire de façon explicite (Williams, 1956; Burns, 1975, p. 293). Au contraire, les administrateurs ont discrétion quant au moment et aux modalités d'application de la loi. Ils peuvent décider d'appliquer la loi de façon sélective, en n'intenant des poursuites qu'en réponse à des contraventions d'un type particulier (Evans *et al.*, 1980, p. 792-826).

Plusieurs motifs peuvent inciter certains administrateurs à ne pas intenter de poursuite. Ces derniers peuvent douter de la compétence technique des tribunaux dans un secteur donné (et donc craindre les acquittements ou les sentences réduites). Les poursuites sont aussi trop lentes et coûteuses pour certains. D'autres administrateurs seront réticents à donner juridiction sur un administré aux tribunaux, lorsqu'ils ont des rapports quotidiens avec celui-ci. Une poursuite judiciaire peut, dans cette perspective, affecter des rapports jusque-là positifs et harmonieux. Les poursuites sont par nature publiques et empreintes de formalisme, ce qui peut être contraire au souhait des administrateurs. Ces derniers ont parfois des doutes sur les connaissances, l'intérêt et la compétence des avocats du ministère public. Et même si une condamnation est prononcée, certains administrateurs demeurent sceptiques face aux effets de la poursuite sur l'administré en cause ou sur l'ensemble des entreprises concernées. L'administrateur pourra craindre, par ailleurs, de froisser les autorités provinciales; dans les cas où les deux paliers de l'Administration exercent une compétence conjointe, les ministères concernés s'entendent parfois pour ne pas intenter de poursuites. Plusieurs administrateurs voient donc leur rôle avant tout comme celui d'un conciliateur; la poursuite des infractions devient alors un moyen d'action ultime.

La décision d'intenter ou non une poursuite se fonde sur de nombreux éléments : le comportement de l'entreprise soupçonnée de contravention, les efforts qu'elle déploie pour corriger la situation, la disposition du tribunal à condamner des entreprises pour le

type d'infraction en cause, le poids de la preuve, la probabilité qu'une autre autorité (la province ou un autre organisme fédéral) exerce une action ou la préférence des administrateurs à cet égard⁶⁰. Dans les poursuites en vertu des dispositions de la *Loi sur les pêcheries* portant sur la pollution des cours d'eau par les usines de papeterie, par exemple, les administrateurs peuvent prendre en considération les éléments suivants : (1) les tribunaux ont jusqu'ici hésité à condamner les usines polluantes ou à leur imposer des peines sévères; (2) il est difficile de démontrer les effets toxiques des effluents quand il ne s'agit pas de doses mortelles; (3) les provinces ont adopté leurs propres dispositions législatives en la matière et, en vertu d'ententes administratives, sont habituellement considérées comme les principaux intervenants à l'égard de l'application des lois fédérales et provinciales; (4) il existe des conflits entre divers organismes fédéraux quant à savoir qui a l'initiative des poursuites; (5) un grand nombre d'usines de papeterie bénéficient à l'heure actuelle de subventions provinciales et fédérales en vue de la modernisation de leurs installations, ce qui devrait contribuer à ramener la pollution des cours d'eau à un niveau acceptable; (6) nombre d'entre elles ont conclu des ententes officieuses avec l'Administration fédérale; on leur permet de contrevenir pendant un certain temps encore aux normes sur les effluents, en exigeant qu'elles s'engagent à s'y conformer à long terme (Webb, 1983, chapitre cinq; voir *infra*, section C).

La loi est en général imprécise quant aux principes régissant la décision d'intenter ou non des poursuites. La *Loi sur les pêcheries*, par exemple, n'est d'aucun secours en ce qui concerne le dilemme «protection des emplois ou protection de la vie aquatique»; elle semble exiger que l'on poursuive tous les contrevenants, sans égard aux autres considérations. Sous ce rapport, quelques lois canadiennes prévoient un processus plus sophistiqué : elles obligent expressément les administrateurs à envisager le recours à d'autres moyens d'action (al. 4c) du *Ministry of Forests Act* de Colombie-Britannique), ou encore permettent la conclusion d'ententes administratives entre les autorités fédérales et provinciales et en définissent le cadre (art. 25 de la *Loi sur le transport des marchandises dangereuses*). La précision législative ne va donc pas nécessairement à l'encontre de la tradition canadienne en matière de rédaction des lois. Lorsque les objectifs poursuivis et les moyens à utiliser pour les réaliser sont énoncés de manière relativement précise dans la loi, les administrateurs ont une bien meilleure idée de la façon dont il convient d'appliquer les dispositions relatives aux infractions; partant, ils exercent alors leurs fonctions en toute confiance, sachant que leur action est cautionnée par la loi. De même, les administrés et les tiers comprennent alors mieux l'incidence de la réalisation des objectifs publics sur leurs activités⁶¹.

60. Dans son étude de l'exercice concret de la discrétion quant au déclenchement des poursuites, Rabin (1972) a constaté que les procureurs américains cherchent toujours à augmenter ou à maintenir une proportion élevée de condamnations dans les dossiers dont ils sont chargés, puisque cela constitue un facteur important dans l'appréciation de leur rendement. Il a également révélé que la décision de poursuivre un contrevenant donné dépend de l'une ou, le plus souvent, d'une combinaison des considérations qui suivent : (1) la charge de travail; (2) l'ampleur de l'infraction; (3) le caractère criminel attaché par les tribunaux à l'infraction; (4) les caractéristiques particulières du contrevenant; (5) l'existence d'autres sanctions possibles; (6) la suffisance de la preuve; (7) l'égalité de traitement entre les administrés; (8) l'influence des groupes de pression. Bien qu'elle ne manque pas d'intérêt, l'analyse de Rabin n'embrasse pas le contexte plus large de la réalisation des objectifs publics. De fait, Rabin admet que, ayant limité la portée de son étude aux moyens d'action coercitifs, il n'a pas tenu compte des autres formes de l'action administrative comme la révocation des permis, parce qu'il ne les a pas abordées dans le cadre de son étude.

61. Les questions soulevées ne portent pas sur les droits des parties privées, qu'il s'agisse d'administrés ou de tiers. De même, les questions de l'élaboration des objectifs publics et des différentes solutions possibles débordent le cadre du présent document.

Comme on l'a mentionné plus haut, la préoccupation principale des administrés réside dans l'uniformité et la stabilité de l'application de la loi, d'une période à l'autre et d'un cas à l'autre. Les administrés doivent généralement planifier et déterminer les coûts de leurs activités à long terme. Il est évident que des variations constantes dans l'application de la loi peuvent donc causer un tort considérable dans plusieurs cas. D'autre part, le principe de l'égalité devant la loi consacré par l'alinéa 1b) de la *Déclaration canadienne des droits* et le paragraphe 15(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés* peut peut-être, cela n'est pas encore sûr, être invoqué à l'encontre d'une application sélective ou au hasard de la loi. En théorie du moins, ces dispositions appuient cette idée, mais aucun tribunal ne s'est encore prononcé sur la question. L'Administration a récemment pris des mesures pour centraliser et uniformiser l'exercice de pouvoirs discrétionnaires en matière d'engagement de poursuites⁶², en prévision de l'application du paragraphe 15(1) de la Charte.

L'expérience américaine tend à démontrer que si le ministère public parvient à justifier rationnellement sa ligne d'action en ce qui a trait à l'engagement de poursuites, la validité pourra en être reconnue⁶³. Aux États-Unis, les tribunaux ont déclaré qu'on ne peut soulever en défense le fait que d'autres personnes sont demeurées impunies après avoir commis la même infraction⁶⁴. Le droit américain ne coïncidant toutefois pas parfaitement avec les règles canadiennes à ce sujet, toute comparaison est difficile et risquée.

La participation à l'application de la loi est la préoccupation principale des tiers. Ces derniers exigent souvent des explications lorsque des contrevenants ne sont pas poursuivis. S'ils sont insatisfaits de ces explications, les tiers intentent parfois des poursuites privées. Ce phénomène s'est intensifié récemment. D'autre part, les modalités de la participation des tiers à l'application de la loi varient d'un contexte à l'autre. Dans certains cas, les administrateurs doivent, de par la loi, divulguer les informations relatives aux administrés qui ne sont pas poursuivis pour les infractions qu'ils ont commises (Gibson, p. 47). Dans d'autres cas, les tiers ne sont pas autorisés à intenter des poursuites sans avoir obtenu au préalable le consentement du procureur général (voir, par exemple, l'article 46 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*); parfois, en revanche, ce droit n'est restreint d'aucune façon (voir, par exemple, l'article 33 de la *Loi sur les pêcheries*). Il arrive qu'une aide financière soit prévue pour inciter les tiers à déposer une plainte susceptible de donner lieu à des poursuites, ou à intenter eux-mêmes une action⁶⁵. Leur participation à l'étape de l'application de la loi entraîne des conséquences diverses, et peut être considérée sous plusieurs angles. D'un côté, les poursuites intentées par les tiers peuvent représenter un moyen de contrôle propre à garantir que les autorités admi-

62. Ainsi, en raison, d'une part, des critiques du public envers la façon arbitraire dont la Couronne applique la loi et, d'autre part, des effets escomptés de l'article 15 de la Charte, le gouvernement fédéral a établi des normes pour l'exercice du pouvoir discrétionnaire à l'endroit de toutes les personnes accusées d'importation illégale de drogues. Voir M. Strauss, «Move to Standardize Drug Importing Prosecutions», *The Globe and Mail*, Toronto, 10 janvier 1985, p. B9.

63. Il se pourrait que l'exercice de la discrétion de déclencher des poursuites ne devienne inconstitutionnel que dans la mesure où il équivaut à une discrimination à l'endroit des personnes poursuivies, lorsque l'autorité poursuivante n'a pas l'intention de procéder par la suite à une mise en application à caractère général. Par contre, les poursuites exemplaires engagées en vue d'un effet de dissuasion générale ne contreviendraient pas à la Charte. Voir *People v. Utica Daw's Drug Co.*

64. *Oyler v. Boles*; *People v. Gray*.

65. Voir, par exemple, le *Règlement sur les amendes et le produit des confiscations* établi en vertu de la *Loi sur les pêcheries*; de même, en ce qui a trait à la *Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs* (voir de façon générale Webb, 1983, chap. cinq).

nistratives ne perdent pas leur «enthousiasme» à l'égard du déclenchement de poursuites. Ce peut être aussi une excellente façon de porter les infractions à l'attention des administrateurs, des administrés et du grand public. Mais d'un autre côté, l'exercice de poursuites privées risque dans certains cas de venir perturber une stratégie de répression sélective. Ultimement, le gouvernement a le pouvoir de suspendre les procédures intentées par des citoyens, mais cette pratique demeure rare à cause des répercussions politiques susceptibles d'en découler (Webb, 1983, chapitre cinq). En réalité, les poursuites par les tiers ne sont souvent qu'un mauvais substitut à la participation antérieure du public au processus de réalisation des objectifs publics; lorsque les tiers peuvent prendre part à l'élaboration des règles et aux négociations, ils sont plus disposés à appuyer la stratégie d'application de la loi choisie par l'Administration.

C. Les négociations sans caractère officiel

Même si les textes créant des infractions réglementaires ne le laissent habituellement pas transparaître, la poursuite des infractions et la recherche de l'information s'accompagnent fréquemment d'une bonne part de négociations sans caractère officiel. On trouve de bons exemples de ce fait dans l'application de la *Loi sur les pêcheries* et du *Règlement sur les effluents des fabriques de pâtes et papiers* : les autorités négocient avec les entreprises des délais pour l'observation des normes et les provinces concluent des ententes administratives avec le gouvernement fédéral (voir Webb, 1983, en particulier le chapitre cinq). De telles négociations, ainsi que les ententes officieuses auxquelles elles donnent lieu, résultent, en partie du moins, de l'imprécision ou du simplisme des dispositions législatives au sujet du processus de réalisation des objectifs publics. Car en fait, c'est parfois à l'administrateur et à l'administré qu'il incombe d'élaborer les véritables «règles du jeu». Il est peut-être impossible de faire exécuter des ententes de ce type par la voie judiciaire; elles peuvent donc créer une atmosphère de secret, les administrateurs étant dans l'impossibilité de justifier leur action au regard de la loi. Et dans de tels cas, les relations entre les tiers et les intervenants sont d'autant plus complexes : le caractère officieux des relations entre administrateurs et administrés risque d'exclure toute participation d'autres personnes. En dernier ressort, les poursuites privées permettent éventuellement de faire échec à ce caractère officieux mais risquent du même coup d'avoir un effet destructeur sur le climat des rapports entre les intervenants.

Le simple fait de reconnaître l'existence de négociations au sujet d'infractions est parfois difficile pour les avocats de l'Administration. Leurs opinions préconçues sont parfois ancrées tellement profondément qu'ils peuvent tout ignorer des importantes discussions en cours. Ainsi, au cours d'une réunion que nous avons eue avec certains fonctionnaires, un avocat principal qui niait l'existence de négociations entre son ministère et les administrés s'est fait contredire sur-le-champ par d'autres fonctionnaires, selon qui pratiquement toutes les étapes — formulation des normes, définition des objectifs, délais consentis pour l'observation, etc. — faisaient au contraire l'objet de négociations. Il est essentiel de définir des principes directeurs régissant les activités des administrateurs, y compris la négociation, dans le processus de réalisation des objectifs publics. Ces principes peuvent être insérés dans la loi ou dans des directives internes à l'intention des administrateurs. Il existe de nombreuses illustrations de telles directives internes dans les manuels, circulaires, etc. Ces documents contribuent à une saine gestion; ils démontrent la volonté du gouvernement d'éliminer les sources d'incertitude. La Commission, bien qu'elle approuve le recours à ce moyen, est consciente des difficultés qu'il soulève. Plus spécifiquement, quelle est la nature juridique de ces documents? Ont-ils force obligatoire

à l'égard des administrés, des administrateurs ou de l'Administration? Devraient-ils être distribués à grande échelle? Ces documents devraient-ils être intégrés à la structure juridique en cause? Ces questions, bien que pertinentes dans le contexte de la réalisation des objectifs publics, dépassent les limites du présent document.

III. Les composantes de l'action administrative quant aux mesures d'incitation financière

L'expression «mesures d'incitation financière» désigne les avantages financiers destinés à encourager une conduite : dégrèvement fiscal, subvention, prêt à taux d'intérêt réduit, etc. Chaque type de mesure d'incitation présente des caractéristiques propres quant aux activités qui y sont liées, mais nous nous en tiendrons ici à des considérations aussi générales que possible. L'Administration recourt simultanément aux programmes d'incitation financière et à d'autres techniques; par exemple, Téléfilm Canada offre des subventions aux producteurs de films canadiens pendant que le CRTC limite, par l'application d'un régime d'attribution de licences, le nombre d'émissions de télévision d'origine étrangère (Clifford, 1983). Dans de telles conditions, on ne s'étonnera pas de constater des chevauchements dans l'action administrative, voire même des conflits.

Les trois grandes composantes de l'action administratives quant aux mesures d'incitation financière sont la négociation, l'application des ententes et la recherche de l'information.

A. La négociation

Seules les mesures d'incitation à caractère fiscal sont normalement appliquées mécaniquement. Dans les autres cas, il y a habituellement une phase de négociation conduisant à la signature d'une entente entre l'administrateur et l'administré. Dans le cadre du Programme de modernisation des usines de pâtes et papiers, par exemple, les autorités fédérales et provinciales et l'administré en cause discutent la nature de la modernisation nécessaire; si le projet est approuvé, l'administré reçoit une subvention du gouvernement (Webb, 1983, chapitre sept). Les négociations menées par le SPE ont souvent une portée considérable et touchent des sujets variés : diverses solutions sont envisagées par plusieurs organismes administratifs et représentants des sociétés concernées. Pour les administrateurs, il s'agit avant tout de veiller à ce que les mesures de modernisation soient les plus pratiques et les plus efficaces au regard des objectifs poursuivis : la protection de l'environnement, l'économie d'énergie et l'utilisation de main d'œuvre et de matériaux canadiens. Quant aux administrés, c'est avant tout le coût de la modernisation et la productivité qui importent pour eux. Les négociations portent sur plusieurs aspects techniques et il faut parfois des mois avant qu'une entente en bonne et due forme soit conclue. Pour que les administrateurs soient en mesure de déterminer rationnellement quel type de subvention sera le plus efficace, il leur faut en effet connaître les mécanismes de fonctionnement de l'usine presque aussi bien que les administrés eux-mêmes.

Les tiers ne participent généralement pas à ces négociations : leurs connaissances techniques et leurs ressources insuffisantes les empêchent souvent d'intervenir d'une

manière efficace. D'autre part, si les administrés tiennent à «en obtenir le plus possible pour leur argent», ils s'attendent normalement aussi à ce que chacune de leurs propositions soit étudiée attentivement et à ce que les fonds engagés soient répartis de façon équitable. Ils souhaiteraient donc obtenir à l'avance une description des critères à partir desquels leurs propositions seront jugées, pour pouvoir modifier leurs projets en conséquence et les défendre. Ils voudraient aussi savoir quel sort est réservé aux demandes présentées par les autres entreprises concernées. Or lorsque les critères ne sont pas explicitement énoncés dans la loi qui prévoit les mesures d'incitation financière, rien ne semble contraindre les administrateurs à divulguer ces renseignements. Leur action est largement discrétionnaire. Et la loi ne donne pas beaucoup d'occasions aux tiers et aux administrés d'exiger que l'on fasse preuve d'équité en de semblables circonstances.

B. L'application des ententes

Lorsqu'un administré s'engage à prendre certaines mesures en contrepartie d'une subvention de l'État et qu'ensuite il omet d'exécuter ses obligations, diverses réactions sont possibles de la part des administrateurs. Ils peuvent renégocier l'entente, si cela n'est pas déraisonnable. Ils peuvent chercher à obtenir soit l'exécution en nature des engagements, soit des dommages-intérêts à titre de réparation pour la violation de l'entente⁶⁶ (Webb, 1983, chapitre sept). Ils peuvent aussi tout simplement décider de fermer les yeux. Contrairement à ce qui se passe dans les régimes fondés sur des prescriptions de nature coercitive, où les poursuites privées sont habituellement possibles, les concurrents et les tiers ne semblent pas disposer de recours juridiques précis pour faire respecter les dispositions de telles ententes en cas d'inaction des administrateurs. En fait, ni les lois ni les règlements qui établissent les programmes d'incitation financière ne prévoient normalement de mécanismes permettant la participation des concurrents et des tiers dans la mise en œuvre.

C. La recherche de l'information

D'une manière générale, les renseignements fournis par l'administré au cours des négociations en vue de la conclusion d'une entente ou en conformité avec les dispositions de celle-ci varient selon la nature du programme d'incitation financière. Dans la pratique, les administrateurs et les administrés tiennent pour confidentielles les informations qu'ils s'échangent (de la même façon que s'il s'agissait d'un contrat en droit civil). Des dispositions expresses rendent toutefois obligatoire dans certains cas la divulgation de renseignements. Les tiers semblent donc n'avoir que très peu accès aux renseignements pertinents et les ententes ne comportent habituellement aucune disposition à ce sujet. Il est peu vraisemblable qu'un tribunal donne à celles-ci une interprétation qui rendrait possible la divulgation de ces informations aux tiers. Tout comme lors des poursuites et de la négociation, les tiers semblent être oubliés en ce qui concerne la divulgation d'information relative aux ententes conclues dans le cadre de programmes d'incitation.

66. Dans les milieux juridiques canadiens, on ne s'entend pas sur la question de savoir si les mesures d'incitation financière en vue de la modernisation peuvent être assimilées à des «contrats» et, partant, si les recours applicables en matière contractuelle peuvent être utilisés.

IV. Les composantes de l'action administrative quant à l'attribution des permis

Un permis donne à son titulaire l'autorisation de faire ce qui autrement serait illégal. Sa durée étant limitée, l'autorité responsable jouit en théorie d'un pouvoir considérable pour influencer sur le comportement des personnes concernées (Williams, 1967; Street, 1975). Dans ce domaine, l'Administration, les administrés et les tiers exercent les activités les plus diverses qui ne peuvent être sorties de leur contexte et isolées des autres formes que prend l'action administrative dans le même secteur. Précisons à cet égard que la diversité d'activités est plus marquée dans certains régimes que dans d'autres.

L'octroi d'un permis marque le début d'un cycle de relations juridiques qui conduit normalement à une demande de renouvellement. Au cours de cette période, les autorités compétentes doivent obtenir des renseignements sur la conduite du titulaire, qui leur permettront, après analyse, de déterminer la conformité de celle-ci aux dispositions législatives pertinentes et aux conditions régissant le permis. L'Administration décidera ensuite de la ligne de conduite à adopter, dans les limites prévues par la loi. En principe, la contravention aux conditions du permis, lorsqu'elle est constatée, peut entraîner la suspension ou la révocation. Dans certains régimes, le renouvellement est du reste impossible après une telle constatation, et certains permis sont effectivement suspendus ou révoqués dans cette situation. Dans d'autres régimes, cependant, il est rare que l'autorisation gouvernementale soit retirée, même lorsque les autorités constatent que le titulaire ne se conforme pas aux conditions auxquelles le permis est assujéti. C'est ce dernier cas qui a fait l'objet de notre recherche sur le CRTC (Clifford, 1983), et que nous prendrons pour exemple dans notre étude sur les activités des intervenants.

Bien des facettes de la relation entre l'Administration et les administrés font l'objet de négociations, qu'il s'agisse de règles de base (conditions du permis et règlements) ou encore des formes de contraventions tolérées et des délais fixés pour la modification d'un comportement donné. Les tiers ne peuvent jouer qu'un rôle très restreint à cette étape, sauf en ce qui touche la définition officielle des objectifs et des normes.

C'est à l'étape de la demande de permis que se déroulent les négociations officielles. Dans certains régimes, l'autorité concernée rend les décisions individuelles à l'occasion d'audiences publiques. Cette façon de faire est indiquée lorsque l'objet de la discussion intéresse les tiers et que des changements d'orientation sont en cours. Les audiences permettent alors aux entreprises concurrentes comme aux tiers d'intervenir de manière officielle. Cela est important lorsque les intérêts des tiers ne sont touchés que de manière indirecte et que le recours civil est de ce fait normalement exclu.

Dans certains régimes, l'attribution et la suspension des permis peut avoir lieu sans qu'une audience publique ne soit tenue. Lorsque les retards suscités par le recours à l'audience publique sont susceptibles d'augmenter les risques de préjudice pour des tiers ou que l'objectif poursuivi n'attire pas beaucoup l'attention du public, les fonctionnaires peuvent exercer une discrétion importante quant à la suspension. Ainsi, les inspecteurs de l'ACTA, au ministère des Transports, sont autorisés à suspendre des permis afin d'empêcher une entreprise de faire voler ses appareils lorsqu'ils constatent une infraction aux normes de sécurité (Dagenais, 1983). De même, en ce qui concerne l'application, par le ministère des Communications, des dispositions de la *Loi sur la radio*, la réglementation a aboli tout droit permanent à la licence (C.R.C., chap. 1372, art. 20) et rien n'empêche l'Administration de prendre des décisions sans tenir d'assemblées publiques, sans doute à cause de la nature non controversée de l'objectif poursuivi.

Les négociations entre le titulaire d'un permis et l'organisme responsable peuvent aussi revêtir un caractère ponctuel : on tentera de s'entendre sur l'attitude qu'adopteront les autorités dans telle ou telle éventualité (par exemple, un événement susceptible de bouleverser la programmation prévue). La détermination de l'origine canadienne des émissions de télévision, par exemple, s'effectue couramment au moyen d'ententes entre le personnel du CRTC et les diffuseurs (Clifford, 1983). De toute évidence, les tiers sont exclus de ces négociations.

Les organismes responsables, pour obtenir des renseignements sur la conduite des titulaires de permis, ont recours à leur propre personnel (inspection, enquêtes, surveillance) et à celui d'autres autorités agissant comme leurs mandataires (police, autres ministères); ils comptent également sur les titulaires eux-mêmes (à qui l'on peut imposer des obligations à cet égard) et sur les tiers (concurrents, auditoire, etc.). L'attitude de l'Administration pourra varier selon la source d'information. Ainsi, lorsque les renseignements dont disposent les autorités concernées ont été obtenus uniquement par leurs propres fonctionnaires, elles attendront parfois la demande de renouvellement du titulaire pour réagir. En revanche, lorsque des concurrents ou des tiers ont porté plainte, elles auront peut-être davantage tendance à réagir immédiatement⁶⁷. Lorsqu'un organisme menace de mettre fin à un permis, il peut arriver que des tiers manifestent leur appui au titulaire récalcitrant. Tous ces éléments peuvent influencer concrètement sur l'attitude adoptée par les administrateurs. En matière de radio MF, par exemple, les plaintes portées par certains diffuseurs contre des concurrents à qui ils reprochaient de contrevenir aux conditions de leur licence ont eu une incidence marquée sur l'élaboration des règlements et sur leur application en général. Et lorsque le CRTC a refusé le renouvellement de certaines licences de radio MF, l'appui manifesté par les tiers aux diffuseurs concernés a joué un rôle dans la décision d'accorder de nouvelles licences aux entreprises en cause.

Dans certains domaines, il existe des pratiques sur lesquelles tout le monde s'entend («méthodes techniques reconnues, entretien approprié, procédure de laboratoire standard, aménagements sanitaires corrects», etc.). Si un inspecteur estime que l'administré ne se conforme pas à la norme, il tentera de l'amener à modifier sa conduite, pourvu que l'administré ne soit pas de mauvaise foi; en revanche, s'il conclut à la mauvaise foi, il pourra recourir aux sanctions disponibles comme les poursuites ou la suspension de permis.

Périodiquement, les titulaires soumettent aux autorités concernées des rapports sur leurs activités. L'Administration compare alors les informations que ces rapports contiennent aux renseignements qu'elle a obtenus elle-mêmes. Habituellement, le fait de ne pas présenter les rapports requis constitue une infraction punissable sur déclaration sommaire de culpabilité. Pour vérifier la fiabilité des renseignements fournis par les titulaires, les autorités peuvent dans une certaine mesure recourir à leurs propres sources d'information, mais cela pose parfois des problèmes considérables sur le plan des ressources. Dans le domaine de la diffusion, il est facile d'obtenir les données requises car elles sont transmises sur les ondes, mais dans d'autres cas, il faut pour obtenir de l'information s'immiscer dans les affaires des entreprises. Or, de telles immixtions ne sont pas sans soulever des difficultés juridiques épineuses vu les garanties sanctionnées à l'article 8 de la Charte.

L'analyse des données concernant la conduite du titulaire nécessite la mise en œuvre de ressources considérables. Dans le cas des licences relevant du CRTC, les diffuseurs

67. Au cours d'une enquête sur la sécurité aérienne, par exemple, on a constaté qu'en l'absence de plainte du public, les administrateurs locaux éprouvaient des difficultés lorsqu'ils tentaient de suspendre le permis d'un détenteur qui ne satisfaisait pas aux normes de sécurité.

fournissent des appréciations de leur propre conduite en ce qui concerne les exigences liées au contenu canadien. Après s'être échangé leur analyse, le CRTC et le titulaire de la licence sont en mesure de négocier une entente au sujet de l'observation par ce dernier des prescriptions législatives. Ici encore, ce type de négociations privées, s'il atténue les risques de relations acrimonieuses et permet d'éviter la tenue d'audiences publiques interminables, écarte cependant la participation des tiers.

Mentionnons enfin que la diffusion de l'information joue aussi un rôle dans le processus d'attribution des permis; pour l'Administration, il s'agit du reste d'une activité de toute première importance. Cette diffusion peut toutefois s'effectuer d'une manière sélective, certains titulaires recevant beaucoup plus de renseignements que les autres. Du point de vue des particuliers, par ailleurs, l'une des conditions de l'efficacité des régimes d'attribution de permis réside dans la possibilité de connaître les exigences de la loi et la conduite des titulaires.

V. Les composantes de l'action administrative quant à la persuasion

Le terme «persuasion» désigne les divers moyens par lesquels l'Administration s'efforce de diffuser de l'information, de sensibiliser et de convaincre les administrés d'agir ou de ne pas agir, selon le cas. En anglais, on emploie aussi à l'occasion le mot *suasion* pour parler des tentatives, de la part de l'Administration, d'influer sur le comportement des intervenants du secteur privé, mais ce terme n'a sans doute pas une portée aussi large que le mot persuasion⁶⁸.

L'action administrative destinée à influer sur le comportement des intervenants du secteur privé par la persuasion joue un rôle important et a une portée très large⁶⁹. Elle pose en outre de graves problèmes de nature morale et juridique⁷⁰. Les illustrations discutées dans ce document sont principalement tirées de notre étude consacrée à la CCDP (Laberge, 1983). Bien que plusieurs des mesures de persuasion appliquées par cet organisme n'aient pas leur pendant direct dans les autres régimes, leur examen n'en demeure pas moins intéressant.

La CCDP recourt à la persuasion à diverses fins : elle veut mieux faire comprendre son rôle, sensibiliser les Canadiens aux droits de la personne et susciter leur participation à l'élaboration de ses objectifs. Depuis sa création, la CCDP reçoit régulièrement un

68. Voir, cependant, Stanbury et Fulton, 1984, qui divisent en six catégories les activités visées par le terme anglais *suasion*.

69. Du côté des administrés et des tiers, on peut à toutes fins utiles tenir pour une forme de persuasion tous les efforts déployés en vue d'influer sur le processus décisionnel de l'Administration.

70. Voir, par exemple, Stanbury et Fulton, 1984, p. 297 et s. : [TRADUCTION] «Les efforts de persuasion de l'Administration [en anglais, *suasion*] peuvent également être perçus comme immoraux dans les cas suivants : s'ils paraissent avoir été déployés de façon *discriminatoire* (par exemple, différentes personnes ou organisations sont traitées différemment dans les mêmes circonstances); si la persuasion s'effectue en *secret* (dans les cas où l'action de l'Administration susciterait la désapprobation générale si elle était accomplie ouvertement); enfin, s'il n'est pas clair que l'Administration a effectivement le droit d'imposer les sanctions qu'elle menace d'utiliser pour obtenir la collaboration des intéressés (ou encore si la menace d'imposition de ces sanctions constitue une violation des règles de justice naturelle)».

grand nombre de mémoires, de plaintes et de demandes d'aide ou de renseignements. D'après ses fonctionnaires, son action consiste essentiellement à fournir de l'aide, à écouter et à donner l'exemple. Son action relative à des cas spécifiques d'éventuelle discrimination lui permet du même coup d'accroître ses connaissances sur les problèmes qui se posent en matière de droits de la personne.

La CCDP organise des séances d'information de son propre chef, ou sur demande, et obtient ainsi des renseignements qui lui serviront principalement à deux fins : d'une part, réagir de manière ponctuelle aux plaintes et aux problèmes qui lui sont soumis et, d'autre part, définir ses objectifs et les adapter à l'évolution de la société. Il ne faut cependant pas confondre ce dernier objectif avec la formulation de normes. Les sessions d'information sont parfois consacrées à des problèmes qui n'intéressent qu'un auditoire particulier. Les commissaires ont également pris l'habitude d'assister à des conférences et à des réunions intéressant des catégories de citoyens telles que les personnes handicapées et les bandes indiennes. La Commission aura bien entendu tendance à prendre un ton davantage persuasif lorsqu'elle estime qu'une entreprise, ou encore un organisme administratif ou un ministère, pourrait faire de plus grands efforts en matière de promotion des droits de la personne.

Dans un domaine comme celui de la discrimination, le simple fait de suivre l'évolution de la situation constitue pour tous les intéressés une tâche considérable. Ainsi, un grand nombre d'entreprises semblent tout ignorer des dispositions relatives aux droits de la personne. Il est très difficile de sensibiliser la population à la loi dans ce secteur. Pour sa part, la CCDP cherche à maintenir la compétence de son personnel à l'aide de séances d'information et de programmes de recyclage.

La CCDP a entrepris en 1981 la tenue de séminaires pour promouvoir le droit à l'égalité. À l'origine, les réunions étaient destinées aux entreprises faisant l'objet de plaintes. Mais peu à peu, les séminaires ont pris un caractère davantage préventif; en insistant moins sur le caractère curatif de cette forme de persuasion, la Commission peut mieux employer ses ressources pour influencer sur les attitudes et les conduites futures.

Malgré tous les efforts accomplis jusqu'à présent par la CCDP en matière de persuasion, il est permis de penser qu'elle pourrait faire davantage. Ses ressources ne sont toutefois pas suffisantes pour qu'elle puisse mener à bien sa mission de persuasion au moyen d'un programme d'éducation. Suivant les estimations des fonctionnaires de la CCDP, il faudrait, pour être efficace, tenir quinze séances d'information de deux jours dans chaque entreprise importante. Or, il s'agit là d'une tâche quasi impossible, étant donné le nombre considérable d'entreprises de grande taille et d'organismes publics relevant de la compétence de la Commission. Néanmoins, force est de constater l'importance de cette action de persuasion de la CCDP pour la réalisation des objectifs publics liés à la promotion des droits de la personne.

La persuasion vient habituellement s'ajouter à d'autres moyens d'action utilisés pour réaliser les objectifs publics. Ainsi, les audiences publiques offrent nombre d'occasions pour tenter de persuader les administrés d'adopter telle ou telle conduite. Lorsqu'il doit se prononcer sur des demandes de licences, par exemple, le CRTC a discrétion pour décider de tenir une audience publique ou non. Au moment des demandes de renouvellement ou de modification des conditions de la licence, les diffuseurs qui se présentent à l'audience sont interrogés par les commissaires et les avocats de l'Administration au sujet de leur conduite passée, de la demande elle-même, de leurs projets d'avenir et de leurs autres projets. Dans une audience publique, l'administré doit le cas échéant expliquer pourquoi il a contrevenu aux conditions de la licence et aux dispositions régissant le contenu des émissions. Par ailleurs, les bonnes intentions doivent être appuyées d'ana-

lyses financières, techniques et autres; on demande au titulaire, en public, de faire mieux et davantage. En un sens, donc, l'audience publique et les engagements des diffuseurs (promesse d'accomplir certaines choses, demandes de licence, certificats de «bonne conduite», etc.) devraient être considérés comme des mesures de persuasion. La persuasion, bien qu'elle s'inscrive alors dans une procédure empreinte de formalisme, peut donc prendre plusieurs formes : sanction au moment de l'audience publique, louanges et aver-tissements dans les avis et décisions publiées et bien sûr, sur le plan fonctionnel, comparaison des analyses faites des deux côtés, en ce qui concerne l'observation des normes. Certaines de ces activités sont sans doute plus efficaces que d'autres, mais il serait difficile de les analyser isolément au regard de ce critère. S'agissant d'un sujet relativement abstrait comme celui de l'origine nationale des émissions, on ne peut discuter l'observation des normes sans du même coup tenter de mesurer ce qui ne se mesure pas. Les intervenants discutent donc d'aspects du contenu qui demeurent imprécis; dans un tel contexte, la véritable question (soit la conciliation de la rentabilité et du caractère «public» de la diffusion) n'est abordée que de manière indirecte. S'il n'existe pas de véritable possibilité d'en arriver à un consensus sur cet aspect fondamental et encore moins d'inciter les diffuseurs à modifier leur conduite, les commissaires peuvent quand même recourir aux réprimandes au cours des audiences publiques. On peut se demander si, par une telle attitude, le CRTC ne tente pas simplement d'amener le public à croire à la réalisation des objectifs poursuivis (Trebilcock *et al.*, 1981).

Lorsqu'il a entrepris de réaliser ses objectifs concernant la radio MF, le CRTC, constatant que les diffuseurs ne se conformaient pas aux règlements et aux conditions énoncées dans les licences, a tenté de les convaincre gentiment de faire des efforts en ce sens. Et bien que de nombreux diffuseurs aient continué à contrevenir aux normes, les décisions rendues par le CRTC contenaient des louanges et des encouragements quant aux améliorations sur le plan quantitatif. Par la suite, des éléments importants de ces objectifs ont été abandonnés. Dans un contexte où les objectifs sont nouveaux ou changeants, la persuasion est appelée à jouer un grand rôle, tout simplement parce qu'il est sans doute inopportun de recourir aux sanctions disponibles.

Le SPE a lui aussi défini des objectifs officiels où l'accent est mis expressément sur la persuasion :

On mettra l'accent ... sur les conseils, la persuasion et la diffusion de l'information, en vue d'exercer une influence sur l'action d'autres. (Canada, Ministère de l'Environnement, 1982)⁷¹

L'Administration divulgue parfois au public des renseignements relatifs aux poursuites intentées. Une telle publicité peut avoir des effets persuasifs sur l'entreprise concernée, sinon sur l'ensemble de l'industrie (Fisse et Braithwaite, 1983). Toutefois, nous nous méfions des effets incontrôlables de la publicité et du blâme social. Dans le cas par exemple des poursuites engagées en vertu de la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique*, les fonctionnaires de la Commission estiment que la véritable sanction réside dans les conséquences de la publicité des faits relatifs à la poursuite⁷². Au ministère des Communications, on a recours à ce genre de publicité ainsi qu'à bien d'autres moyens de persuasion tels que les séminaires organisés à l'intention des fournisseurs et les brochures

71. Si notre étude du SPE ne traite pas des activités décrites dans le plan stratégique, c'est en grande partie parce que la mise en œuvre du plan ne faisait que commencer lorsque nous avons terminé nos recherches.

72. C'est ce que nous avons pu tirer d'entrevues effectuées auprès de fonctionnaires de la Commission de contrôle de l'énergie atomique.

explicatives. Toutefois, en ce qui concerne les stations terrestres (réflecteurs paraboliques destinés à capter les émissions diffusées par satellite), la publicité n'aurait pu être efficace, selon le personnel du ministère, parce que les utilisateurs n'ont jamais cru que les dispositions prohibant l'installation seraient appliquées. Vu les préjudices qui peuvent en découler, on ne devrait rendre publiques les poursuites et les supposées contraventions qu'avec la plus grande circonspection.

Pour faire respecter les dispositions de la *Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs*, le ministère de l'Environnement recourt à la sensibilisation du public et à la publicité des poursuites. On donne des causeries dans les écoles et devant d'autres auditoires, en vue de faire connaître les règlements, d'encourager les informateurs; il s'agit en fait de suppléer à l'insuffisance des ressources et du personnel pour l'application de cette loi. En ce qui concerne la publicité des infractions, l'effet est variable; dans une petite localité, par exemple, le blâme infligé peut avoir de sérieuses conséquences, car la fierté d'une personne risque d'être durement atteinte si on la prive d'un permis de chasse pendant un an. Ces efforts de persuasion prennent parfois un caractère de courtoisie; ainsi, les inspecteurs n'empêchent pas les oiseaux de se poser, donnent des conseils utiles lorsque cela est nécessaire et tentent de réagir de manière uniforme à toutes les infractions qu'ils constatent. Toutes ces mesures peuvent être considérées comme relevant des activités de persuasion exercées par le ministère.

En conclusion, on peut dire que l'Administration exerce son pouvoir de persuasion de multiples manières. Tantôt la sensibilisation et la persuasion sont les principaux moyens employés, tantôt ils viennent simplement s'ajouter à d'autres mesures. La publicité des contraventions aux normes de conduite a des conséquences parfois minimes, parfois sérieuses pour les entreprises concernées. La persuasion peut accroître l'efficacité de la réalisation des objectifs publics et dans bien des cas, elle est essentielle à l'efficacité des mesures d'incitation financière et à l'application des prescriptions de nature coercitive. Pour être efficace, la persuasion suppose l'organisation et la coordination des ressources, et il convient sans doute à cet égard de prendre en considération les effets probables de la publicité sur les secteurs concernés. L'importance de la persuasion sur le plan de la réalisation des objectifs publics est incontestable, malgré les abus auxquels elle peut éventuellement donner lieu.

VI. Résumé

Le processus de réalisation des objectifs publics ne peut être compris qu'à travers les diverses facettes de l'action administratives : qui sont les intervenants? Comment participent-ils au processus? Quel est le contexte de leur participation et de leur interaction? L'action administrative soulève des questions fondamentales de nature juridique touchant sa légitimité, la participation, la délégation des pouvoirs, l'exercice des pouvoirs discrétionnaires, la surveillance et le contrôle. Trois grandes catégories d'action administrative peuvent être associées aux mesures d'incitation financière, à la poursuite des infractions réglementaires et à l'attribution des permis : la recherche de l'information, les négociations et l'application de la loi.

On pourrait dire, en des termes imagés, que l'information est le carburant du processus de réalisation des objectifs publics. Les renseignements requis diffèrent selon l'étape à laquelle on se trouve dans le processus (par exemple, étape des négociations ou

de l'application de la loi) et le moyen d'action utilisé. Ainsi, lorsque les administrateurs doivent entrer dans des lieux privés pour recueillir des renseignements sur la conduite d'un administré, comment leur conduite doit-elle être modifiée pour être conforme aux dispositions de la Charte? Il y a longtemps que l'on s'intéresse en droit pénal aux problèmes que soulève la recherche de l'information, mais on a très peu étudié les questions liées aux perquisitions administratives. Étant donné le caractère volontaire des mesures d'incitation financière, il est permis de penser que les renseignements nécessaires sont plus faciles à obtenir dans ce contexte que dans celui de la poursuite des infractions réglementaires.

La négociation joue un rôle à toutes les étapes du processus de réalisation des objectifs publics. Elle est parfois empreinte de formalisme, quant à la définition des objectifs, la formulation des règles ou l'étude des demandes de licences. D'autres fois, elle revêt un caractère officieux et peut survenir à n'importe quelle étape. Les négociations officielles se déroulent habituellement dans un cadre législatif qui comporte un minimum de règles permettant la participation; quant aux négociations informelles, elles excluent le plus souvent, de par leur nature, toute participation des tiers. Sans nier la légitimité et l'importance de négociations confidentielles entre les administrateurs et les administrés, nous ne pouvons que signaler les difficultés qu'elles suscitent pour ceux qui en sont écartés. Par exemple, le SPE et les entreprises industrielles peuvent s'entendre en privé sur les délais consentis en ce qui concerne l'observation de normes, sans entendre le point de vue des tiers concernés. La difficulté fondamentale consiste à trouver des moyens permettant aux tiers d'être au courant des négociations et d'y participer selon des modalités convenables sans que cela n'entraîne trop de formalisme, de frais et de retards. Faute de permettre aux tiers de participer aux négociations, les décisions relatives à la réalisation des objectifs risquent de ne pas être aussi réfléchies qu'elles pourraient l'être; partant, on pourra par la suite contester l'opportunité du recours subséquent à certains moyens d'action. Les initiatives des tiers contre les administrés qui ne se conforment pas aux règles en vigueur (par exemple, les poursuites privées) résultent sans doute de la frustration qu'entraîne le secret entourant le recours à plusieurs moyens d'action; il est permis de croire que le nombre de ces initiatives est inversement proportionnel au rôle joué par les tiers à l'étape où sont déterminées les modalités de la réalisation des objectifs publics.

L'application des dispositions impératives se manifeste de façon plus éclatante que les autres activités liées à la réalisation des objectifs publics, et a toujours retenu l'attention des juristes. Les questions qui se posent à cet égard diffèrent selon le moyen d'action étudié. Par exemple, en ce qui concerne les infractions réglementaires, l'une des difficultés principales consiste dans l'élaboration d'un cadre approprié pour l'exercice des pouvoirs discrétionnaires en matière de poursuites, assurant une certaine uniformité et permettant une participation des tiers qui soit efficace sans être trop perturbatrice.

Dans le contexte de l'attribution des permis, il peut s'avérer impossible pour les administrateurs de juger si les administrés se conforment aux normes lorsque celles-ci demeurent floues; la révocation et la suspension ne sont pas courantes dans de telles circonstances (Clifford, 1983). Par ailleurs, le recours à des mesures intermédiaires (renouvellements à court terme, imposition de conditions particulières et d'obligations quant à la présentation de rapports) crée de nombreuses contraintes tant pour les administrateurs que pour les administrés.

L'action administrative quant aux mesures d'incitation financière non fiscales est en général moins formaliste que la poursuite des infractions réglementaires ou l'attribution des permis. Ainsi, dans l'état actuel des choses, il n'est pas certain que l'on puisse forcer les administrateurs à faire respecter les conditions dont sont assorties les subventions. La

même incertitude se retrouve lorsqu'il s'agit de savoir si les cas semblables doivent faire l'objet de mesures identiques ou si une certaine participation des tiers est juridiquement possible dans les décisions touchant l'application de la loi.

L'Administration éprouve certaines difficultés à s'exprimer, par la voie de ses nombreux représentants, d'une façon claire et cohérente. À ce sujet, nos études ont fait ressortir les problèmes que suscite l'utilisation simultanée de deux moyens d'action dans un même contexte. Il s'agit là d'une pratique courante. De toute façon, l'Administration doit être prête à employer tous les moyens dont elle dispose. Il arrive souvent qu'au sein d'un organisme, les administrateurs agissent de manière contradictoire ou incohérente envers le même groupe d'administrés. La présence de fonctionnaires dont le mandat consisterait spécifiquement à informer les administrateurs des activités exercées par leurs collègues, à recevoir des suggestions, à organiser des cours de formation et, d'une manière générale, à favoriser la communication entre les divers administrateurs, contribuerait sans doute à résoudre le problème. Bien que de nombreux organismes emploient déjà des personnes dont la tâche correspond en partie à cette description, il pourrait être utile dans bien des cas de charger officiellement certains fonctionnaires de ce rôle, en décrivant leurs fonctions de façon détaillée.

Les administrateurs s'efforcent essentiellement d'exercer une influence sur les conduites et la prise de décisions. Certaines de leurs activités ne peuvent cependant être délimitées avec précision. Les parlementaires préféreraient bien sûr ne pas avoir à essuyer le gros des critiques concernant les interventions qui semblent déborder le cadre des programmes. Il n'en reste pas moins que les activités qui dépassent les pouvoirs administratifs conférés par le législateur ne sont pas nécessairement illégitimes, dans la mesure où elles peuvent aider les fonctionnaires à accomplir leur mandat.

La tâche confiée à l'administrateur est loin d'être facile : il doit convaincre ses supérieurs qu'il « fait son travail », tenir compte des besoins des administrés, permettre une participation concrète des tiers et, globalement, assurer la réalisation des objectifs publics d'une manière équitable, efficace et ouverte. Il exerce ses fonctions dans un contexte tumultueux, où les conditions socio-économiques et l'opinion publique changent constamment, les budgets sont réduits et les divers organismes administratifs entretiennent des rivalités. Certains auteurs ont décrit l'action administrative dans les termes suivants :

[TRADUCTION]

une série de jeux dans lesquels de nombreux intervenants semi-autonomes cherchent à protéger leurs intérêts et à accéder à certaines facettes des programmes qui échappent à leur contrôle — tout cela au milieu d'une incertitude considérable et d'attentes vagues au sujet de ce qui devrait être mis en œuvre en conformité avec le mandat défini par la loi. (Mazmanian et Sabatier, 1981, p. 4)

Manifestement, on ne saurait prétendre expliquer la nature véritable de l'action administrative en se bornant à étudier les moyens d'action dont dispose l'Administration; il est indispensable d'analyser en même temps l'action administrative concrète dans le processus de réalisation des objectifs publics.

CHAPITRE CINQ

Résumé, observations générales et recommandations

Ce document est consacré aux problèmes liés à la réalisation des objectifs publics qui nécessitent l'*observation* par le secteur privé de certaines normes de conduite. Pour comprendre la façon dont l'Administration tente de parvenir à ses fins, il ne suffit pas d'étudier les *moyens d'action juridiques* dont les fonctionnaires disposent, qui bien souvent ne constituent qu'un aspect de la réalité. En effet, les administrateurs n'appliquent pas la loi mécaniquement : une étude du processus concret de réalisation des objectifs publics montre son caractère essentiellement non formaliste. Il s'agit d'un processus humain, fait de relations dynamiques et continues entre l'Administration, les entreprises du secteur privé et les tiers. Aussi peut-on dire que l'aspect relationnel du processus de réalisation des objectifs publics est sa caractéristique principale. Dans cette perspective, le droit administratif doit aller au delà des lacunes du processus décisionnel pour orienter et organiser la réalisation des objectifs de l'Administration.

La loi est en grande partie fondée sur le recours à des moyens d'action coercitifs. Or, dans le contexte de l'action administrative, on ne peut donner une grande importance aux aspects antagonistes ou contradictoires du processus de réalisation des objectifs publics, sans risquer de soulever de nombreux problèmes dans la pratique. Tout d'abord, le climat des rapports entre les divers intervenants risque d'en être affecté. Un climat conflictuel se prête moins à l'obtention du concours recherché qu'une atmosphère de coopération. Ensuite, le cadre législatif ne fournit pas toujours aux administrateurs (les fonctionnaires chargés de réaliser les objectifs publics), aux administrés (les entreprises du secteur privé soumises à l'action administrative) ou aux tiers (tous ceux qui n'appartiennent pas aux deux autres catégories) des indications pratiques quant à la réalisation des objectifs publics.

L'application des dispositions créant des infractions réglementaires requiert normalement la participation de nombreux fonctionnaires et organismes, notamment les agents de « première ligne », les inspecteurs, les procureurs du ministère de la Justice et les tribunaux. Chacun a ses propres priorités et ses propres objectifs en ce qui concerne les poursuites. Les difficultés des administrateurs tiennent en partie à la nature contradictoire de leurs rôles : un jour ils donnent des conseils aux administrés, l'autre jour ils agissent à titre d'inspecteurs, et le lendemain c'est la poursuite des infractions qui les occupe. L'Administration fournit dans certains cas à ses fonctionnaires des directives sur l'attitude à adopter, mais le plus souvent, les décisions sont laissées au jugement de chacun. Or, les pouvoirs discrétionnaires conférés à l'administrateur dans l'exercice de ses fonctions et dans le déclenchement de poursuites posent de sérieuses difficultés quant à la réalisation des objectifs publics : les modalités selon lesquelles les fonctionnaires veillent à l'application de la loi peuvent ne pas correspondre aux intentions du législateur.

Dans le domaine des poursuites, certains intervenants se manifestent plus tard que d'autres. Une fois les procédures engagées, par exemple, l'administrateur confie le dossier au procureur du ministère de la Justice. Ce dernier n'est toutefois pas nécessairement aussi familier que les administrateurs avec les objectifs qui sous-tendent les infractions

réglementaires pertinentes. Partant, l'affaire risque d'être mal conduite ou de faire l'objet de négociations regrettables. Devant le tribunal, il peut fort bien arriver que les poursuites relatives aux infractions réglementaires soient négligées au profit des poursuites criminelles et en raison de la surcharge des rôles. Par ailleurs, il est parfois bien difficile de prédire le verdict. La publicité découlant des poursuites peut avoir des conséquences positives ou négatives quant à la réalisation des objectifs publics et quant à la réputation des administrés (que ceux-ci soient condamnés ou non); tout cela est indépendant de la volonté des administrateurs et tient notamment à la façon dont réagissent le tribunal, les médias et la collectivité. Aussi est-il inopportun dans bien des domaines d'avoir d'abord recours à des mesures répressives pour réaliser les objectifs publics.

Le permis en tant que moyen d'action est tout aussi coercitif. Il consiste à autoriser — avec parfois certaines restrictions — l'exercice d'une activité qui autrement serait sujette à poursuites. Les décisions relatives aux permis peuvent être rendues dans le cadre d'audiences publiques ou non, suivant le cas. La tenue d'audiences publiques pose des problèmes considérables pour les administrateurs, en raison du formalisme de la preuve. Qui plus est, les conditions régissant l'attribution des permis sont bien souvent très complexes et susceptibles de modifications et d'interprétations contradictoires; on comprendra alors qu'il soit difficile de déterminer dans quelle mesure les titulaires se conforment aux conditions auxquelles leur permis est assujéti. Par ailleurs, le titulaire peut acquérir un droit au maintien du permis, en quelque sorte, si les autorités s'abstiennent de révoquer ou de suspendre le permis après avoir constaté des contraventions. Les régimes d'attribution de permis présentent tout de même l'avantage d'être flexibles : ils permettent à l'Administration d'adapter les normes aux particularités de chaque titulaire.

Bien que la structure législative soit principalement centrée sur l'organisation et la limitation de l'action coercitive, l'Administration, dans la pratique, recourt de plus en plus à la persuasion et aux mesures d'incitation. À cet égard, le rôle du droit est moins bien défini. Le versement des subventions, par exemple, ne fait pas l'objet de formalités rigides. Les détails sont discutés sans la participation des tiers, ce qui risque de provoquer la méfiance de ces derniers. Par ailleurs, si le recours à des mesures d'incitation s'avère extrêmement efficace dans certains contextes, il risque de nuire à l'image globale du processus de réalisation des objectifs publics. De toute évidence, il est absolument indispensable de procéder sans tarder à l'étude de questions telles que la caractérisation juridique des subventions, les droits et obligations des intervenants, leurs modes de participation et les obligations des administrateurs.

L'Administration fait un usage considérable de la persuasion dans la poursuite des objectifs publics, même lorsque cela n'est aucunement prévu ni autorisé par la législation pertinente. La persuasion permet souvent d'influer sur la conduite de l'entreprise privée et d'améliorer l'efficacité de l'action administrative. En effet, elle peut éviter aux administrateurs d'avoir à utiliser des moyens d'action dont la mise en œuvre coûte plus cher. Par ailleurs, on peut employer la persuasion lorsqu'il s'agit de « tâter le terrain » et de tenter de modifier des conduites dans des secteurs où l'Administration n'est pas juridiquement compétente. Cependant, l'absence de garanties juridiques inhérente à ce moyen d'action est une cause de préoccupation et cette seule raison justifie une étude distincte des diverses formes de persuasion utilisées par l'Administration.

Ce ne sont là que quelques-unes des difficultés suscitées par le processus de réalisation des objectifs publics; bien d'autres aspects devraient être analysés dans une perspective de réforme. Le rôle des *inspecteurs* notamment demeure mal connu; nous travaillons à la publication d'une étude générale sur cette question. Nos recherches sur les permis et les mesures d'incitation confirment que pour une bonne part, la réalisation des

objectifs publics s'appuie sur la *négociation*, la conclusion d'*ententes* et les *arrangements*. L'Administration négocie parfois avec les entreprises privées des contrats portant sur les délais consentis pour l'observation des normes (Barton *et al.*, 1983; Daintith, 1979). Cette utilisation du vocabulaire et des moyens du droit civil mériterait aussi d'être examinée, car si elle est intéressante à bien des égards, elle comporte aussi plusieurs faiblesses.

Dernier aspect sur lequel il est urgent de se pencher : le recours à la publicité en vue de jeter le blâme sur les contrevenants. Ses effets sont mal compris. Devrait-elle être utilisée, par exemple, lorsque la contravention aux normes nuit aux intérêts des tiers? Quels effets la publicité peut-elle avoir dans l'esprit du public et sur les bénéfices des administrés? Ceux-ci subissent-ils un boycottage dès que leur clientèle apprend que des poursuites ont été intentées contre eux? Quels renseignements les administrateurs devraient-ils rendre publics au sujet de la conduite des administrés? Il conviendrait que les autorités responsables de la définition des objectifs publics apprennent à mieux comprendre les effets de la publicité relative à l'inobservation des normes par les administrés et en reconnaissent l'existence.

I. Le rôle du droit

Nous nous sommes efforcés, dans ce document de travail, d'indiquer pourquoi selon nous une réforme du droit s'impose dans le domaine qui retient notre attention : *il existe souvent un écart important entre l'action administrative concrète et les fonctions des administrateurs telles qu'elles sont définies dans la loi*. Par exemple, le législateur énonce des prescriptions de nature coercitive alors qu'en réalité les entreprises qui ne se conforment pas à la loi ne s'exposent à aucune poursuite. Et dans certains cas, les administrés se conforment aux dispositions de la loi sans que pour autant l'objectif poursuivi par le législateur ne soit réalisé. Cela peut tenir à ce que des changements techniques essentiels sont indispensables, comme en matière de transport des marchandises dangereuses. Ou encore, l'objectif inscrit dans la loi peut ne pas correspondre au véritable objectif poursuivi par les administrateurs; ainsi, devant un texte de loi interdisant le déversement de substances toxiques pour les poissons, l'Administration pourra considérer que l'intention du législateur est de protéger la vie humaine.

Souvent, les administrateurs ne disposent pas des moyens juridiques qui leur permettraient de réaliser les objectifs publics; ils peuvent alors préférer recourir à d'autres moyens d'action moins formalistes. Lorsque la loi ne prévoit aucune procédure en cas de contravention à ses dispositions impératives, les administrateurs ont souvent recours à des moyens ponctuels : publicité, sensibilisation, menaces. Pour certains, il s'agit là d'une attitude illégitime et dangereuse, tandis que pour d'autres, ces procédés sont nécessaires, voire louables. D'une part, les administrateurs doivent parfois faire preuve d'imagination pour rajuster les objectifs publics qui sont déraisonnables ou impossibles à réaliser en pratique. Il en résulte un processus plus équitable, plus efficace et plus coopératif que si l'on se bornait à appliquer la lettre de la loi. L'efficacité de certaines activités cruciales (par exemple, la négociation) tient parfois à leur caractère ambigu ou occulte. En revanche, l'administrateur qui s'écarte des moyens d'action prévus par la loi risque d'avoir de la peine à cerner les limites des moyens ponctuels ou officieux auxquels il peut recourir. Il peut en résulter de cela une certaine confusion chez les intervenants, une incertitude bureaucratique et une mauvaise affectation des ressources. En outre, l'apparence d'arbitraire risque de porter atteinte à l'image de l'Administration dans le public. Ne serait-ce que pour ces raisons, il importe *d'explorer de nouvelles façons de réduire l'écart entre le droit et le processus concret de réalisation des objectifs publics*.

Un objectif se définit par sa réalisation concrète et non de la manière dont il est formulé (Schumacher, 1974, p. 169). Comment alors le droit pourrait-il mieux servir la réalisation des objectifs publics? Le droit oriente l'action administrative. *La manière dont les objectifs sont énoncés peut en effet avoir des conséquences importantes à l'étape de leur réalisation.* Lorsque, par exemple, le mandat d'un organisme est complexe, et vise divers objectifs qui se chevauchent et se contredisent, les administrateurs décideront parfois eux-mêmes des priorités, sans que celles-ci concordent forcément avec les attentes du législateur ou du public (Clifford, 1983). Et si le mandat n'est pas véritablement défini ou ne correspond pas à l'objectif que l'on tente de réaliser en pratique, aucun des intervenants ne saura comment orienter son action (Webb, 1983; Dagenais, 1983).

Bien sûr, la précision avec laquelle est énoncé un objectif est souvent une question d'opportunité politique. Nous avons suggéré dans le rapport 26 (Canada, CRDC, 1985) un certain nombre de moyens pour rendre plus claire la définition des grands objectifs publics. Par exemple, les rédacteurs législatifs, dans la préparation des projets de loi, peuvent contribuer à l'efficacité du processus de réalisation des objectifs publics en les formulant dans des termes plus clairs.

La loi est d'une importance fondamentale lorsqu'il s'agit de définir ce que l'Administration peut faire pour réaliser un objectif public donné. En effet, elle vient structurer et faciliter l'action administrative et la participation des administrés et des tiers. L'élaboration de ces stratégies requiert l'identification des moyens d'action et des organismes et consiste aussi à déterminer les modalités de l'action administrative dans des circonstances particulières. C'est tout d'abord au Parlement que revient cette tâche de définition. Non seulement il définit les objectifs, mais il délègue certains rôles aux organismes administratifs, leur confère le pouvoir d'utiliser certains moyens d'action et donne des recours aux entreprises et aux citoyens concernés. Les organismes administratifs contribuent aussi à l'élaboration de la stratégie, par l'entremise de la réglementation, des énoncés de principes, des guides, etc., qui fournissent aux administrateurs des lignes de conduite et indiquent aux administrés et aux tiers comment ils doivent se comporter. *Lorsqu'il s'agit de choisir les moyens d'action à utiliser, les autorités doivent tenir compte de certaines contraintes d'ordre constitutionnel et pratique, ainsi que des limites dictées par l'équité tant sur le plan de la procédure que sur le fond. Il importe donc que les avocats de l'Administration connaissent les avantages et les inconvénients des divers moyens d'action sur le plan pratique, pour en tenir compte dans les choix stratégiques détaillés qui seront explicités au moment de la rédaction législative.*

La loi influe aussi de façon marquée sur les moyens effectivement utilisés par les administrateurs pour réaliser les objectifs publics. En effet, lorsque les grands objectifs sont définis avec précision dans le texte législatif, les fonctionnaires peuvent s'attaquer à leur réalisation en toute confiance. Bien sûr, l'efficacité de l'action administrative dépend tout autant d'autres considérations, comme par exemple l'expérience des administrateurs et leur formation. Ici encore, les juristes ont un rôle important à jouer. Ils doivent être bien au fait des diverses relations existant entre l'Administration, les administrés et les tiers, pour être en mesure de recommander les moyens d'action qui permettront d'obtenir le concours du secteur privé ou de réagir aux contraventions. Lorsque, par exemple, un avocat est informé du fait qu'une entreprise ne se conforme pas aux normes auxquelles elle est assujettie, devrait-il conseiller l'imposition immédiate de sanctions (déclenchement de poursuites, révocation du permis, etc.)? Dans cette situation, *toute la formation du juriste, qui est centrée sur la réaction à des événements ponctuels, s'accorde mal avec le caractère relationnel dont est revêtu pour une bonne part le processus de réalisation des objectifs publics.* Il est donc indispensable que l'avocat de l'Administration tienne compte des limites des différents moyens d'action, de même que des objectifs

sous-jacents. *Ses fonctions doivent s'intégrer au contexte général dans lequel s'accomplit la réalisation des objectifs publics.*

Qu'il s'agisse d'énoncer les objectifs publics, d'identifier les moyens d'action à utiliser pour réaliser un objectif donné ou de procéder à sa réalisation de façon concrète, *le droit ne devrait pas être considéré sous son seul aspect répressif ni être utilisé dans cette perspective.* Il n'est pas indispensable que tous les moyens d'action juridiques soient organisés de telle manière qu'ils visent à une réaction «binaire» devant les contraventions (par exemple, coupable/non coupable), comme c'est le cas en matière de justice pénale. En effet, la contravention aux normes est parfois tolérée par l'Administration, voire prise en considération dans la définition des objectifs. Cela tient à de nombreuses raisons, selon les circonstances. Le SPE, par exemple, peut s'abstenir d'intenter des poursuites contre une usine qui viole les dispositions de la *Loi sur les pêcheries*, lorsque celle-ci est en voie d'installer des appareils antipollution grâce à une subvention pour la modernisation. *Dans bien des secteurs, une observation imparfaite des prescriptions législatives suffit à réaliser les objectifs.*

Par ailleurs, il arrive qu'aucune sanction ne soit prévue en cas de contravention. Du reste, l'imposition d'une peine n'est pas indispensable dans tous les domaines. En ce qui concerne la promotion de l'exercice physique et du sport amateur, par exemple, c'est uniquement par la persuasion et l'incitation que l'Administration encourage les citoyens à modifier leurs habitudes. De toute évidence, *le rôle du droit et des différentes voies légales n'est pas le même dans tous les domaines; il importe que les milieux juridiques reconnaissent que la coercition n'a qu'une utilité restreinte lorsque la réalisation d'un objectif ne nécessite pas la parfaite observation des normes.*

L'application rigoureuse du droit ne permet pas toujours de prendre en considération la nature continue et dynamique des rapports entre l'Administration, les administrés et les tiers. Il peut très bien arriver qu'à long terme, les administrés modifient leur conduite graduellement, de leur plein gré; peut-être, à strictement parler, ne se conforment-ils pas à la loi, mais ils sont engagés dans la bonne direction. Or, l'une des principales raisons d'être de l'Administration consiste dans la réalisation des objectifs publics et non dans l'application de la loi. C'est d'ailleurs au moyen de relations constructives et prolongées qu'une bonne partie des objectifs est réalisée. Il est donc manifeste que *l'Administration ne peut recourir systématiquement aux sanctions pour réagir à l'inobservation des normes. L'Administration comme les administrés font valoir, souvent à juste titre, qu'il est nécessaire d'aller au delà des termes de la loi pour s'entendre sur ce qui constituerait de la part des administrés une conduite acceptable et sur les délais pouvant être consentis à cet égard.*

Habituellement, les tiers sont exclus des relations entre l'Administration et les administrés, abstraction faite de leur participation aux audiences publiques et aux autres procédures se caractérisant par un certain formalisme. Cela peut, d'une manière générale, faire obstacle à la réalisation des objectifs publics. Les tiers risquent en effet, dans ces conditions, de réagir avec indignation aux contraventions qu'ils constatent. Le plus souvent, la loi ne précise pas dans quelles circonstances la contravention aux normes pourra être tolérée, ce qui risque d'avoir deux effets. D'une part, il peut arriver que les tiers ne comprennent pas les raisons pour lesquelles l'Administration ne sévit pas et d'autre part, le silence du législateur ouvre la porte aux abus, à la confusion et à l'atrophie des objectifs poursuivis. Il convient d'après nous, dans toute planification relative à la réalisation des objectifs publics, de se demander de quelle façon on pourrait donner une structure plus ouverte aux relations entre les intervenants.

II. La voie de la réforme

On pourra juger pessimistes nos commentaires sur le rôle du droit dans la réalisation des objectifs publics. Il existe certains écarts entre la réalité et les dispositions législatives, entre les attentes et les possibilités pratiques, et tous ne peuvent sans doute être comblés. Certains aspects méritent à coup sûr d'être examinés. Il serait opportun, par exemple, de procéder à une réforme au sujet des infractions réglementaires en tant que moyen d'action de l'Administration. Par ailleurs, le cadre législatif dans lequel s'inscrivent les mesures d'incitation et de persuasion est inadéquat, si tant est d'ailleurs qu'il existe. Certains administrés ne savent pas du tout à quoi s'attendre; ils décrient la réglementation alors que tout ce qu'ils recherchent, en réalité, c'est la certitude. D'autres, qui parviennent à s'y retrouver dans le maquis administratif, finissent par se moquer des objectifs poursuivis en tirant habilement leur épingle du jeu : pour eux, le salmigondis actuel, loin de constituer une nuisance, s'avère bénéfique. Quant aux tiers, ils peuvent se sentir exclus, sinon trahis; ils se disent : «les puissants réussissent toujours à s'en tirer». Les administrateurs, pour leur part, se débattent au milieu de tout cela. Ils désespèrent de voir leur action un jour porter fruit, ou se demandent si le jeu en vaut la chandelle. On tourne en rond, on remet les choses au lendemain, la confusion s'installe.

Toute véritable réforme quant au rôle que le droit est appelé à jouer dans la réalisation des objectifs publics nécessite un examen attentif des hypothèses suivantes :

(1) *Il faut rapprocher la lettre de la loi du processus concret de réalisation des objectifs publics.* À défaut d'une telle réforme, la loi risque de perdre toute pertinence, d'être tournée en ridicule par les administrés, d'être méprisée par les tiers.

(2) *Il convient de souligner l'aspect relationnel du processus de réalisation des objectifs publics, ainsi que le caractère dynamique de l'observation des normes, et d'en tenir compte dans l'action administrative comme dans les textes législatifs.* C'est la seule façon de restaurer ou de maintenir la confiance du public et la légitimité des programmes de l'Administration.

(3) *Il est absolument indispensable, à court terme, de chercher à mieux comprendre les rapports entre le droit administratif, la réalisation des objectifs publics, et l'observation par les administrés des normes de conduite qui leur sont imposées.* Dans ce document de travail, nous n'avons pu faire davantage qu'effleurer la question. Il faut sans tarder procéder à des études plus approfondies.

Dans une large mesure, nos suggestions se fondent tout autant sur la sensibilisation des intervenants, la planification et la modification de certaines attitudes, que sur la réforme des mécanismes et des normes juridiques. L'intervention législative est sans doute nécessaire; cependant, elle suppose probablement, pour être efficace, que l'on s'attache d'une manière particulière, dans chaque cas, à la définition précise des objectifs poursuivis, au choix des stratégies mises en œuvre pour les réaliser et à la manière concrète donc chaque objectif sera atteint; cette approche ponctuelle donnera sans doute de meilleurs résultats qu'une réforme systématique visant les grandes orientations.

La planification de la réalisation d'un objectif public entraîne des choix importants quant aux organismes et aux moyens d'action par lesquels on veut influencer sur le comportement du secteur privé. Chacun présente des avantages et des inconvénients qui lui sont propres au regard d'un contexte politique et socio-économique donné. Un certain nombre d'éléments devraient être pris en considération lorsqu'on procède à ce choix :

a) *Importance des changements demandés* : Quelle est l'importance du changement attendu par l'Administration dans le comportement des administrés concernés? S'agit-il simplement du resserrement de normes existantes (modification d'une taxe par exemple) ou de l'instauration de nouvelles normes (par exemple le passage du système impérial au système métrique).

b) *Nature des changements demandés* : Le changement concerne-t-il la sécurité ou la santé (émissions de substances polluantes, sécurité des lits d'enfants) ou la «qualité de la vie» (par exemple le contenu des émissions de télévision)?

c) *Rythme du changement* : À quel rythme le changement doit-il se produire, en combien de temps? Exige-t-on un changement de conduite immédiat (nouvelle limitation de vitesse par exemple) ou l'adaptation peut-elle se faire graduellement (comme c'est le cas pour le taux de propriété canadienne dans le cadre du PESp)?

d) *Appui du public et intérêt des médias* : Le programme bénéficie-t-il d'un appui généralisé ou fait-il au contraire l'objet de controverses? Par exemple, s'il s'est avéré facile, après l'affaire du «Tylenol» aux États-Unis, d'instaurer de nouvelles normes de sécurité en ce qui concerne les contenants de produits pharmaceutiques, l'adoption du système métrique a suscité une résistance considérable parmi le public.

e) *Caractéristiques de l'activité des entreprises concernées* : Est-il facile de détecter les contraventions? Faut-il s'immiscer dans les affaires des entreprises pour apprécier leur conduite? Ainsi, les administrateurs qui veulent vérifier si une usine de papeterie contrevient aux normes régissant les émissions d'effluents pourront être forcés d'entrer dans les lieux pour y prélever des échantillons. Peut-on obtenir des renseignements fiables de la part des administrés et des tiers? Dans une récente décision judiciaire, on a mis en question l'exactitude des données sur les effluents remises par les administrés (R. v. Suncor).

f) *L'existence de ressources adéquates* : L'Administration a-t-elle mis à la disposition des fonctionnaires des ressources suffisantes pour la réalisation de l'objectif public en cause? Par exemple, le ministère des Transports a institué un régime complet relatif au transport des marchandises dangereuses, mais son efficacité dépend en grande partie de la présence d'un nombre suffisant d'inspecteurs pour l'application du programme.

g) *L'activité en cause peut-elle être facilement et précisément définie, mesurée, etc.?* Par exemple, les méthodes utilisées pour établir les effets toxiques d'effluents sur la vie aquatique (preuve requise par les dispositions de la *Loi sur les pêcheries fédérale*) sont plutôt incertaines sur les plans technique, juridique et scientifique.

h) *Les caractéristiques des administrés* : Le nombre, la diversité, les personnes physiques et les personnes morales. Existe-t-il des groupes spécifiques d'administrés vivant des problèmes de nature particulière? Par exemple, ne peuvent bénéficier du PMUPP que les usines de papeterie de l'est du Canada dont les installations sont inefficaces et polluantes, tandis que le PESp est accessible à toutes les entreprises qui font la recherche et l'exploitation de gisements pétrolifères.

i) Quelles sont les caractéristiques des moyens d'action dont dispose l'Administration? Les *moyens d'action disponibles* sont-ils difficiles d'application, se caractérisent-ils par la lenteur, le résultat est-il difficile à prédire? Par exemple, le déclenchement de poursuites en matière de pollution est coûteux en temps et en argent, et la condamnation est toujours incertaine.

Il ne s'agit pas là d'une énumération exhaustive. D'autre part, ces questions ne revêtent pas toutes la même importance, et certaines peuvent ne pas se poser dans certains cas ou au regard de certains moyens d'action. En outre, l'importance de la réponse donnée à une de ces questions peut varier selon le contexte. Quoi qu'il en soit, force est de conclure qu'*il est impossible de comprendre la portée des moyens d'action juridiques sans les étudier dans le contexte où ils s'inscrivent.*

Le recours à tel ou tel moyen d'action ou organisme peut s'avérer inopportun dans certaines circonstances. Et quels que soient les moyens adoptés, il ne faut pas s'attendre, par ailleurs, à ce qu'une réforme puisse modifier la conduite en cause d'une manière instantanée. Il importe par conséquent que, dans la planification relative aux moyens donnés aux administrateurs et à la réalisation concrète des objectifs, on prenne en considération la résistance qui accompagne inévitablement toute nouvelle orientation administrative. Tout comme les relations entre les humains, le processus de réalisation des objectifs publics passe par diverses phases. On pourrait utiliser le terme «transition» pour décrire les ajustements ininterrompus qui caractérisent ce processus en raison des changements sur divers plans : nouvelles techniques, priorités de l'État, programmes politiques, relations entre le gouvernement fédéral et celui des provinces, activité d'autres organismes de l'État, conditions du marché, etc.

C'est un phénomène courant de nos jours. Tout d'abord, de «nouvelles règles» sont instaurées. Les administrateurs, au début, font preuve d'une relative tolérance devant les contraventions et recourent dans une large mesure à la persuasion : publicité, conseils, sensibilisation. Au terme de cette phase initiale, les autorités cherchent à resserrer le processus de réalisation du nouvel objectif public, sans pour autant inquiéter exagérément les administrés. Essentiellement, la première étape consiste à surmonter l'inertie des administrés, alors que la seconde vise à maintenir le mouvement amorcé.

Notre recherche a confirmé que bien des administrateurs utilisent effectivement cette approche en deux étapes pour assurer l'observation des normes qu'ils sont chargés d'appliquer. Mais fréquemment, ils ne le font pas de manière délibérée; c'est plutôt une question de hasard. De toute façon, il est rare que la loi comporte des dispositions à cet égard⁷³.

La méthode traditionnelle ne convient pas dans toutes les circonstances et ne s'avère pas toujours indispensable. Ce peut toutefois être une façon de veiller à ce que la loi ne formule pas d'exigences abusives lorsqu'une adaptation progressive s'impose. Les législateurs, les responsables de la définition des objectifs publics et les administrateurs devraient toujours avoir en tête ce modèle en deux phases lorsqu'il s'agit de mettre au point des mécanismes pour la réalisation des objectifs publics. Par exemple, l'utilisation de méthodes à caractère non coercitif (subventions, sensibilisation) peut contribuer à vaincre la résistance initiale au cours de la phase préliminaire de la réalisation des objectifs, de telle sorte que l'on pourra ultérieurement passer sans difficultés à une attitude plus sévère. On pourrait aussi juger utile que les dispositions législatives, comme les objectifs et les lignes de conduite qui orientent la mise en œuvre des programmes, reflètent le cas échéant la nature dynamique de l'action administrative.

Certains éprouveront sans doute quelque difficulté à admettre le caractère graduel du processus. Pour ceux qui connaissent avant tout les procédés du droit pénal, il n'y a

73. Ainsi, dans le cas de la pollution de l'eau par l'industrie des pâtes et papiers, le SPE en est venu à participer à l'administration d'un programme de subventions qui a contribué de façon importante à réduire la résistance initiale aux changements qu'exigeait l'État. Le SPE n'avait pas prévu l'introduction du programme de subventions lorsque les règlements relatifs aux effluents des usines de pâtes et papiers ont été établis, quelque huit ans auparavant.

sans doute pas de pire hérésie, en effet, que la tolérance officielle à l'égard de l'inobservation de dispositions impératives. La Commission ne prétend pas que les contraventions doivent nécessairement être l'objet d'une certaine indulgence. Ce qu'elle prétend, c'est que les administrés ont besoin d'un peu de temps pour adapter leur conduite ou leurs opérations techniques aux exigences qui résultent des nouveaux objectifs publics. Il faut aussi laisser aux administrateurs le temps nécessaire pour déployer les maigres ressources dont ils disposent en vue d'obtenir le concours du secteur privé et de réprimer les manquements aux normes.

Vu la complexité du processus de réalisation des objectifs publics, qui nécessite la participation de plusieurs organismes et d'un nombre considérable de fonctionnaires spécialisés, la communication et la coordination jouent un rôle absolument essentiel. Ainsi, les poursuivants doivent comprendre les attentes des administrateurs et les fonctionnaires doivent pour leur part être conscients des pressions qui s'exercent sur leurs supérieurs. Il est important, par exemple, que les inspecteurs connaissent les règles de preuve en usage devant les tribunaux. Il convient par ailleurs d'informer le public des raisons qui expliquent l'action ou les réactions des administrateurs. *L'efficacité de la planification et du recours aux moyens d'action dont dispose l'Administration serait grandement améliorée si «l'application de la loi» était considérée dans une perspective plus large de réalisation des objectifs publics, et si ce genre de considérations pouvait être intégré dans la planification générale de l'action administrative. À cette fin, on pourrait notamment reconnaître que l'action administrative liée à la réalisation des objectifs publics constitue une véritable profession.* La présence de «spécialistes de réalisation des objectifs publics» faciliterait sans doute la communication entre les avocats et les autres fonctionnaires de l'Administration, entre les fonctionnaires et les cadres, entre les bureaux centraux et les régions, etc. Ils pourraient également jouer le rôle de médiateurs internes, contribuer à la formation du personnel, faire de l'«éducation permanente» auprès des fonctionnaires. La création de ce poste au sein de l'Administration contribuerait selon la Commission à supprimer bien des difficultés d'ordre juridique suscitées par le processus de réalisation des objectifs publics. Il conviendrait aussi, dans le même ordre d'idées, de s'intéresser davantage aux pratiques de l'Administration ainsi qu'à la définition et à la diffusion de normes régissant l'action administrative. D'autre part, la création d'une association de fonctionnaires chargés de la régulation contribuerait aussi à préciser les normes régissant cette profession et à améliorer la formation. Il existe ainsi plusieurs autres moyens pour accroître la confiance du public dans l'Administration et du même coup augmenter l'efficacité de l'action administrative.

Par ailleurs, il est important pour les divers intervenants dans le processus de réalisation des objectifs publics, d'obtenir l'information dont ils peuvent avoir besoin. En effet, tant l'Administration que les administrés et les tiers doivent, pour agir efficacement, obtenir certains renseignements, les analyser, les diffuser et prendre des mesures appropriées. Comme nous le disions précédemment, l'information est le «carburant» du processus de réalisation des objectifs publics.

Pourtant, les administrateurs n'ont souvent que bien peu de critères précis pour apprécier l'efficacité des programmes qu'ils tentent de mettre en œuvre. Quand on les interroge à ce sujet, nombre d'entre eux ne peuvent faire mieux que d'avancer des hypothèses. Ce phénomène ne s'explique que partiellement par les écarts existant entre les normes théoriques énoncées dans la loi et les objectifs poursuivis dans la pratique par les administrateurs. Il n'existe pas d'étude détaillée décrivant les façons d'évaluer la conformité de la conduite des administrés aux normes juridiques; il conviendrait sans doute d'étudier la question d'un peu plus près. Le fait d'être mieux renseigné sur ce qui se passe dans d'autres domaines pourrait aussi améliorer la situation à cet égard. Par

conséquent, l'Administration devrait établir et tenir à jour un catalogue énumérant les divers moyens d'action dont elle dispose, et précisant leurs caractéristiques, le tout illustré par des exemples d'utilisation. Ce catalogue devrait pouvoir être consulté par le public comme par les fonctionnaires.

Les administrateurs, et pas seulement eux d'ailleurs, auraient intérêt à disposer de plus d'information sur les structures du comportement face au droit. Il n'existe sans doute aucune façon de prédire avec certitude quelles moyens d'action et quels organismes peuvent favoriser l'observation des normes, mais tous les intervenants gagneraient à disposer de cadres d'analyse et d'informations sur les structures du comportement, de façon que la réalisation des objectifs publics, la conduite des affaires et d'autres questions de nature privée puisse se dérouler dans un climat de relative certitude. La diversité des circonstances et des individus ne devrait pas empêcher l'élaboration de tels modèles et cadres d'analyse, qui généreraient plus facilement un sentiment de certitude que la formulation d'hypothèses gratuites.

Reconnaître que l'action administrative liée à la réalisation des objectifs publics constitue une véritable spécialité devrait conduire à l'élaboration d'un cadre juridique qui lui soit mieux approprié, que cette action soit ou non empreinte de formalisme. La définition et la publication de principes directeurs et de procédures en la matière permettrait de mieux organiser les mécanismes de décision ponctuels et informels qui, à l'heure actuelle, occupent une place si importante dans l'application de nombreux programmes. Il faut éviter d'enfermer l'action administrative dans un cadre procédural très rigide; toutefois, nous avons cependant relevé au cours de notre recherche de nombreux exemples d'inefficacité et d'injustice résultant de l'imprécision de la loi. Pour une bonne part, la réalisation des objectifs publics s'effectue au moyen de décisions administratives, lesquelles devraient s'insérer dans le cadre décrit dans le rapport 26 de la Commission. En effet, la crédibilité, la confiance et la compétence des fonctionnaires participant à la réalisation des objectifs publics ne peuvent qu'être favorisées par le respect manifesté généralement à l'égard des valeurs fondamentales définies dans ce texte. *Plus le public intéressé sera en mesure de comprendre le processus de réalisation des objectifs publics, de communiquer avec les administrateurs et de participer à la prise des décisions fondamentales, moins l'action administrative risquera de lui sembler anachronique et sujette à caution, et plus elle aura de chances d'être appuyée par une grande partie de la population. Le but visé par la Commission, comme on l'a dit dans le rapport 26, consiste à réduire les coûts exorbitants qu'exige habituellement la réalisation des objectifs publics, tout en préservant la valeur de l'équité dans le processus décisionnel.*

Conclusion

[TRADUCTION]

L'observation des normes de conduite prescrites par les autorités constitue l'un des aspects essentiels des rapports entre le droit et le comportement humain; pourtant, elle ne s'incarne dans aucun concept juridique spécifique. Et lorsqu'une commission de réforme du droit veut effectuer une véritable *réforme* des règles de droit, et non simplement procéder à un certain nombre de correctifs et d'ajustements nécessaires et possibles, il lui faut recourir à des notions qui transcendent les incroyables contraintes liées aux concepts juridiques existants.

Voilà exprimée de façon admirablement concise, dans une lettre que nous a adressée en 1984 le professeur J.W. Mohr, la raison pour laquelle la Commission a voulu étudier la réalisation des objectifs publics dans le cadre de ses travaux en droit administratif. Dans leur travail quotidien, les avocats sont impliqués dans de nombreux rapports informels semblables à ceux que nous avons décrits ici. Malgré cela, l'objectif ultime que l'on tente de réaliser est parfois éclipsé par le recours à des processus juridiques formels et par une insistance exagérée sur l'observation de la lettre de la loi. Nos traditions juridiques rendent difficile la reconnaissance explicite des rapports plus officieux entre les intervenants. Au Canada, ce sont les avocats qui conçoivent et qui utilisent les moyens d'action juridiques. Or, leur formation est centrée sur le règlement de litiges à caractère privé et sur la représentation des citoyens accusés d'avoir violé la loi. Cela les amène forcément à favoriser indûment la sévérité à l'égard des comportements déviants, à recourir exagérément aux mécanismes judiciaires et aux procédures de nature contradictoire, et à abuser des sanctions lorsqu'ils participent à la réalisation des objectifs publics. Avec une telle attitude, on risque de ne plus avoir l'ouverture d'esprit nécessaire pour comprendre parfaitement le comportement humain et ce qui le motive. Il est donc essentiel, si l'on veut effectuer une réforme dans ce domaine, de mieux comprendre le rôle du droit dans la réalisation des objectifs publics.

Le droit et les moyens d'action juridiques sont utiles lorsqu'il s'agit d'organiser rationnellement l'action administrative, celle des administrés et des tiers, de les faciliter et de les situer à l'intérieur de certaines limites. Toutefois, la loi est trop centrée sur les incidents ponctuels, les prescriptions impératives, l'observation stricte et les peines. Jusqu'à présent, elle n'a jamais pu refléter la complexité des relations continues et dynamiques qui caractérisent le processus de réalisation des objectifs publics; en outre, la loi est trop imprécise quant à l'utilisation de mesures de persuasion et d'incitation par l'Administration, et quant aux limites de ces mesures. Rien ne justifie qu'on laisse cette situation durer plus longtemps.

En apportant un éclairage différent sur certains aspects de la réalisation des objectifs publics, nous espérons qu'une synthèse pourra s'opérer entre le rôle joué par les juristes et celui des autres intervenants. Il faut rassembler les administrateurs, les experts de l'extérieur et les milieux juridiques pour que tous ensemble, ils tentent de solutionner les nombreux problèmes de l'administration publique dans la décennie actuelle et dans celles à venir.

Bibliographie

- Adler, R.S. et R.D. Pittle (1984) «Cajolery or Command: Are Education Campaigns an Adequate Substitute for Regulation?» 1 *Yale J. on Regulation* 159.
- Akerloff, G.A. et W.T. Dickens (1982) «The Economic Consequences of Cognitive Dissonance» 72 *Amer. Econ. Rev.* 307.
- Aldag, R.J. et D.W. Jackson (1977) «Assessment of Attitudes Toward Social Responsibilities» 8 *J. of Bus. Adm.* 65.
- Allin, J. (1979) «The Tax Subsidy for Pollution Abatement Equipment» 1:2 *Can. Taxation* 47.
- Altheide, D.L. et J.M. Johnson (1980) *Bureaucratic Propaganda*, Boston, Allyn and Bacon Inc.
- Altree, L.R. (1964) «Administrative Sanctions: Regulation and Adjudication» 16 *Stanford L.Rev.* 630.
- Anderson, F.R. et al. (1978) *Environmental Improvement Through Economic Incentives*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Angus, K.C. (1983) «Negotiable Laws (Letter to The Editor)», *MacLeans*, 16 mai 1983, p. 4.
- Anisman, P. (1975) *Répertoire des pouvoirs discrétionnaires relevés dans les statuts révisés du Canada*, étude effectuée pour la CRDC, Ottawa, Approvisionnements et Services.
- Arens, R. et H.D. Lasswell (1961) *In Defense of Public Order: The Emerging Field of Sanction Law*, New York, Columbia University Press.
- Armstrong, F. et K.L. Chasse (1975) «The Right to an Independent Prosecutor» 28 *C.R.N.S.* 160.
- Arthurs, H.W. (1979) «Rethinking Administrative Law: A Slightly Dicey Business» 17 *Osgoode Hall L.J.* 1.
- Association canadienne d'études fiscales (1983) *Income Tax Enforcement, Compliance, and Administration*, Proceedings of a Corporate Management Tax Conference, 1982, Toronto, Association canadienne d'études fiscales.
- Audley, P. (1983) *Canada's Cultural Industries*, Toronto, Lorimer Books.
- Autriche (1975) «Loi pénale en matière administrative (Verwaltungsstrafgesetz — VStG)» dans C. Wiener, *Vers une codification de la procédure administrative*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Babe, R.E. (1979) *Canadian Television Broadcasting Structure, Performance and Regulation*, Ottawa, Conseil économique, 1979.
- Babe, R.E. (1980) «Public Policy and the Problem of Structural Change in Canadian Broadcasting» dans P.S. Grant (éd.) *New Developments in Canadian Communications Law and Policy*, Toronto, Law Society of Upper Canada.
- Babe, R.E. et P. Slayton (1980) *Competitive Procedures for Broadcasting — Renewal and Transfers*, étude effectuée pour le Ministère des Communications, Ottawa.
- Bacow, L.S. (1980) *Bargaining for Job Safety and Health*, Boston, MIT Press.
- Baker, N.F. (1933) «The Prosecutor — Initiation of Prosecution» 23 *J. of Criminal L. and Criminology* 770.
- Baker, R. et F.A. Meyer, Jr. (éds) (1979) *Evaluating Alternative Law Enforcement Policies*, Lexington (Mass.), Lexington Books.
- Baldwin, J.R. (1984) «Regulation Versus Public Enterprise: Instrument Choice in the Case of Natural Monopoly» dans *Government Enterprise: Roles and Rationales*, documents présentés lors d'une réunion tenue à Ottawa les 24 et 25 septembre 1984 et organisée par le Conseil économique du Canada.
- Baldwin, R. et K. Hawkins (1984) «Discretionary Justice: Davis Reconsidered» *Public Law* 570.
- Ball, H.V. et L.M. Friedman (1965) «The Use of Criminal Sanctions in the Enforcement of Economic Legislation: A Sociological View» 17 *Stanford L.Rev.* 197.
- Baram, M.S. (1980) «Cost-Benefit Analysis: An Inadequate Basis for Health, Safety and Environmental Regulatory Decisionmaking» 8 *Ecology L.Q.* 473.

- Bardach, E. et R.A. Kagan (1982) *Going by the Book: The Problem of Regulatory Unreasonableness*, Philadelphie, Temple University Press.
- Barkun, M. (1968) *Law without Sanctions*, New Haven, Yale University Press.
- Barrett, D. (1981) *Regulation by Raised Eyebrow*, étude non publiée effectuée pour le CRTC.
- Barton, B.J., R.T. Franson et A.R. Thompson (1983) *A Contract Model for Pollution Control*, étude non publiée effectuée pour la CRDC. Voir également B.J. Barton, R.T. Franson et A.R. Thompson (1984) *A Contract Model for Pollution Control*, Vancouver, Westwater Research Centre.
- Bartrip, P.W.J. et P.T. Fenn (1980) «The Conventionalization of Factory Crime — A Re-assessment» 8 *Internat. J. of the Sociology of Law* 175.
- Bartrip, P.W.J. et P.T. Fenn (1983) «The Evolution of Regulatory Style in the Nineteenth Century British Factory Inspectorate» 10 *J. of Law & Society* 201.
- Beckenstein, A.R., H. Landis Gabel et K. Roberts (1983) «An Executive's Guide to Antitrust Compliance» (Sept.-Oct.) *Harvard Bus. Rev.* 94.
- Becker, G. (1968) «Crime and Punishment: An Economic Approach» 16 *J. of Political Economy* 169.
- Black, B. (1985) «Systemic Discrimination» (Fév.) *Can. Human Rights Advocate* 7.
- Black, D.J. (1973) «The Mobilization of Law» 2 *J. of Legal Studies* 125.
- Blakeney, A. (1981) «Goal-Setting: Politicians' Expectations of Public Administrators» 24 *Adm. Pub. Can.* 1-8.
- Boucher, M. (1982) «The Granting of Permits by the Quebec Transport Commission: An Economic Approach» 3 *Can. Reg. Rep.* 10-17.
- Boulding, K.E. (1981) *A Preface to Grants Economics: The Economy of Love and Fear*, New York, Praeger.
- Bradley, A.W. (1974) «Research and Reform in Administrative Law: The Implications of «Discretionary Justice» by K.C. Davis» 13 *J. of Society of Public Teachers of Law* 35.
- Bradley, A.W. (1981) «Administrative Justice and the Binding Effect of Official Acts» 34 *Current Legal Problems* 1.
- Breit, W. et K.G. Elzinga (1973) «Antitrust Penalties and Attitudes Toward Risk: An Economic Analysis» 86 *Harvard L.Rev.* 693.
- Brigham, G.R. (1984) «Individualized Suspicion in Factory Searches — The «Least Intrusive Alternative»» 21 *Amer. Crim. L.Rev.* 403.
- Brooks, N. et J. Fudge (1985) *Les fouilles, les perquisitions et les saisies en matière fiscale*, étude effectuée pour la CRDC, Ottawa, Approvisionnements et Services.
- Brown, K.M. (1984) «The Elusive Carrot: Tax Incentives for R & D» (Janv.-Fév.) 8 *Regulation* 33.
- Brown, N.E. (1984) «Balancing the Powers to Prosecute in Canada: Comment on A.-G. Canada v. C.N. Transport and R. v. Weimore, Kripps Pharmacy» 29 *R. de droit de McGill* 699.
- Buchanan, J.M. et G. Tullock (1962) *The Calculus of Consent*, Ann Arbor, The University of Michigan Press.
- Budd, R.W., R.K. Thorp et L. Donohew (1967) *Content Analysis of Communications*, New York, Macmillan.
- Burns, P. (1973) *Private Prosecutions*, étude non publiée effectuée pour la CRDC.
- Burns, P. (1975) «Private Prosecutions in Canada: The Law and a Proposal for Change» 21 *R. de droit de McGill* 269.
- Burrows, P. (1970) «On External Costs and the Visible Arm of the Law» 22 *Oxford Economic Papers* 39.
- Burrows, P. et C.G. Veljanovski (éds) (1981) *The Economic Approach to Law*, Londres, Butterworths.
- Burton, E.C. (1984) *Enforcement of Natural Resources Legislation: A Handbook*, Toronto, Carswell.
- Calsen, G.A. (1977) «Economic Incentives for Pesticide Pollution Control» dans *The Practical Application of Economic Incentives to the Control of Pollution: The Case of British Columbia*, Vancouver.
- Canada, Chambre des communes (1980) Comité spécial sur la Réforme de la réglementation (James Peterson, Président), *Discussion Paper*, Ottawa, août 1980.

- Canada, Commission canadienne des droits de la personne (1984) *Rapport annuel, 1983*, Ottawa, Approvisionnementnements et Services.
- Canada, Commission canadienne des Transports (1981) Comité des transports aériens, Direction de la surveillance, *Direction d'exploitation*, Ottawa, Approvisionnementnements et Services.
- Canada, Commission d'enquête sur la sécurité aérienne (1981) (Le juge Charles Dubin, Commissaire), *Rapport* (3 volumes), Ottawa, Approvisionnementnements et services.
- Canada, Commission de réforme du droit (1974) *Études sur la responsabilité stricte*, Ottawa, Approvisionnementnements et Services.
- Canada, Commission de réforme du droit (1974a) *La notion de blâme : la responsabilité stricte* [Document de travail 2], Ottawa, Approvisionnementnements et Services.
- Canada, Commission de réforme du droit (1976) *Responsabilité pénale et conduite collective* [Document de travail 16], Ottawa, Approvisionnementnements et Services.
- Canada, Commission de réforme du droit (1976a) *Notre droit pénal* [Rapport 3], Ottawa, Approvisionnementnements et Services.
- Canada, Commission de réforme du droit (1980) *Les organismes administratifs autonomes* [Document de travail 25], Ottawa, Approvisionnementnements et Services.
- Canada, Commission de réforme du droit (1980a) *Le contrôle judiciaire et la Cour fédérale* [Rapport 14], Ottawa, Approvisionnementnements et Services.
- Canada, Commission de réforme du droit (1982) *L'outrage au tribunal* [Rapport 17], Ottawa, Approvisionnementnements et Services.
- Canada, Commission de réforme du droit (1982a) *L'obtention de motifs avant la formation d'un recours judiciaire : Commission d'appel de l'immigration* [Rapport 18], Ottawa, Approvisionnementnements et Services.
- Canada, Commission de réforme du droit (1985) *Les organismes administratifs autonomes* [Rapport 26], Ottawa, CRDC.
- Canada, Commission de réforme du droit (1985a) *Le statut juridique de l'Administration fédérale* [Document de travail 40], Ottawa, CRDC.
- Canada, Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité (1979) (Allen T. Lambert, Président), *Rapport final*, Ottawa, Approvisionnementnements et Services.
- Canada, Conseil des Sciences (1982) *Rapport 35 : Le pouvoir de réglementation et son contrôle : sciences, valeurs humaines et décisions*, Ottawa, Approvisionnementnements et Services.
- Canada, Conseil du Trésor (1974) *Circulaire CT n° 1974-199*, CT n° 727757, Ottawa, 18 octobre 1974.
- Canada, Conseil du Trésor (1981) Bureau du contrôleur général, *Évaluation des programmes : examen de la question*, Direction de l'évaluation des programmes, Discussion Paper 81-001, Ottawa, février 1981.
- Canada, Conseil du Trésor (1981a) Direction de l'évaluation des programmes, *Guide sur la fonction de l'évaluation de programme*, Ottawa, mai 1981.
- Canada, Conseil du Trésor (1981b) Direction de l'évaluation des programmes, *Principes pour l'évaluation des programmes par les ministères et organismes fédéraux*, Ottawa, septembre 1981.
- Canada, Conseil du Trésor (1982) *Guide de l'analyse avantages-coûts*, Ottawa, Approvisionnement et Services.
- Canada, Conseil économique (1981) *Cost of Compliance Study: The Impact of Government Regulations on Business* (2 volumes) par G.C.A. Cook et Woods Gordon.
- Canada, Conseil économique (1981a) *Pour une réforme de la réglementation*, Ottawa, Approvisionnementnements et Services.
- Canada, Conseil Privé (1977) *Corporations de la Couronne : direction, contrôle, imputabilité*, Ottawa, Bureau du Conseil Privé.
- Canada, Contrôleur général (1981) *Branch Discussion Paper on Objective Constraints and Problems Routinely Encountered in Program Evaluation*, Ottawa.
- Canada, Département d'État au développement économique (1979) *AIDE, Assistance et information pour le développement de l'entreprise*, Ottawa, Approvisionnementnements et Services.
- Canada, Ministère de l'Environnement (1980) *Politique de Parcs Canada*, Ottawa, Approvisionnementnements et Services.
- Canada, Ministère de l'Environnement (1982) *Plan Stratégique du SPE — Service de protection de l'environnement*, Ottawa.

- Canada, Ministère de la Justice (1982) *Le Droit pénal dans la société canadienne*, Ottawa, Approvisionnements et Services.
- Canada, Ministère des Communications (1981) *Guide de l'administration*, Ottawa.
- Canada, Ministère des Communications (1983) *Bâtir l'avenir : vers une Société Radio-Canada distincte*, Ottawa, Approvisionnements et Services.
- Canada, Ministère des Communications (1983a) *Vers une nouvelle politique nationale de la radio-diffusion*, Ottawa, Approvisionnements et Services.
- Canada, Ministère des Transports (1979-82) Documents du Groupe de travail de la *Loi sur l'aéronautique* : n° 6, *Politique d'application de la Loi sur l'aéronautique*; n° 7, *Principes de la législation à l'ACTA : le programme et le processus*; n° 8, *Principes d'élaboration des politiques de réglementation*; n° 10, *Les sanctions applicables dans le cadre de la Loi sur l'aéronautique*; n° 11, *La délégation des pouvoirs ministériels*; n° 12, *Politiques d'exemptions en matière de réglementation et de contrôle de l'aéronautique civile*; n° 14, *Programme de mise en application de l'ACTA : rôles et responsabilités*; n° 16, *Sanctions administratives*, Ottawa.
- Canada, Ministère des Transports (1982) *Administration canadienne des transports aériens, Manuel d'application des règlements* (Feuilles mobiles), Ottawa.
- Capalli, R.B. (1979) «Federal Grant Disputes: The Lawyer's Next Domain» 11 *Urban Lawyer* 377.
- Carrière, P. et S. Silverstone (1976) *Le processus de libération conditionnelle : Études de la Commission nationale des libérations conditionnelles*, étude effectuée pour la CRDC, Ottawa, Approvisionnements et Services.
- Carson, W.G. (1979) «The Conventionalization of Early Factory Crime» 7 *Internat. J. of the Sociology of Law* 37.
- Carter, R. (1983) «Les entreprises publiques : pourquoi et pour qui?» 26 *Adm. Pub. Can.* 239.
- Cass, B.E. (1984) «Grants Subject to Repayment — The Ontario Experience» dans *Seminar on Government Contribution and Loan Guarantees* (non publié), Toronto, Ontario Ministry of Industry and Trade.
- Chambre de commerce du Canada (1981) *Regulatory Cost of Compliance Methodologies*, Toronto, septembre 1981.
- Chan, J.B.L. et R.V. Ericson (1981) *Decarceration and the Economy of Penal Reform*, Toronto, Centre of Criminology, University of Toronto.
- Clifford, J.C. (1983) *Content Regulation in Private FM Radio and Television Broadcasting: A Background Study about CRTC Sanctions and Compliance Strategy*, étude non publiée effectuée pour la CRDC.
- Clifford, J.C. et K.R. Webb (1985) *Institutions in Policy Implementation: The Approach of Canada's Federal Government*, document préparé pour présentation au Annual Meeting of the Law and Society Association, San Diego.
- Coase, R.H. (1960) «The Problem of Social Cost» 3 *J. of Law & Economics* 1.
- Coffee, J.C. (1981) «'No Soul to Damn: No Body to Kick': An Unscandalized Inquiry into the Problem of Corporate Punishment» 79 *Michigan L.Rev.* 386.
- Cohen, S.A. (1982) «Invasion of Privacy: Police and Electronic Surveillance in Canada» 27 *R. de droit de McGill* 619.
- Coleman, J. (1979) *Customs and Excise Search and Seizure: A Study Memorandum for the Criminal Procedure Project*, étude non publiée effectuée pour la CRDC.
- Conseil de l'Europe (1980) Comité européen pour les problèmes criminels, *Rapport sur la décriminalisation*, Strasbourg, Conseil de l'Europe.
- Cotter, B.P. (1982) «Nuclear Licensing: Innovation through Evolution in Administrative Hearings» (1982) 34 *Admin. L.Rev.* 497.
- Cyert, R.M. et J.G. March (1963) *A Behavioral Theory of the Firm*, Englewood Cliffs (N.J.), Prentice-Hall.
- Dagenais, R. (1983) *Aviation Safety in Canada: A Case Study on Compliance in the Canadian Air Transportation Administration*, étude non publiée effectuée pour la CRDC.
- Dahrendorf, R. (1959) *Class and Class Conflict in Industrial Society*, Stanford, Stanford University Press.
- Daintith, T. (1979) «Regulation by Contract: The New Prerogative» 32 *Current Legal Problems* 41.
- Davis, K.C. (1969) «A New Approach to Delegation» 36 *Univ. of Chicago L.Rev.* 713.

- Day, S. (1980) «Affirmative Action: The Distribution of Well-Being» *Can. Human Rights Rep.* C/13, C/14.
- De Fleur, M.L. (1970) *Theories of Mass Communication* (2^e éd.), New York, David McKay.
- de Nevers, N. (1981) «Measuring and Managing Pollutants» 23 *Environment* 25.
- Demos, R. (1957) «Some Reflections on Threats and Punishments» 11 *Rev. of Metaphysics* 224.
- Diver, C.S. (1979) *The Assessment and Litigation of Civil Money Penalties by Federal Administrative Agencies*, Final Report to the Administrative Conference of the United States, Washington, mai 1979.
- Diver, C.S. (1980) «A Theory of Regulatory Enforcement» 28 *Public Policy* 257.
- Dobell, R. et D. Zussman (1982) «An Evaluation System for Government: If Politics Is Theatre, Then Evaluation Is (Mostly) Art» 24 *Adm. Pub. Can.* 404.
- Doern, G.B. (1976) *La Commission de contrôle de l'énergie atomique : processus de régulation et procédure administrative*, étude effectuée pour la CRDC, Ottawa, Approvisionnements et Services.
- Doern, G.B. (éd.) (1978) *The Regulatory Process in Canada*, Toronto, MacMillan.
- Doern, G.B. et al. (1974) *Approaches to the Study of Federal Administrative and Regulatory Agencies, Boards, Commissions and Tribunals*, étude non publiée effectuée pour la CRDC.
- Doern, G.B. et R.W. Phidd (1983) *Canadian Public Policy: Ideas, Structure, Process*, Toronto, Methuen.
- Doern, G.B., I.A. Hunter, D. Swartz et V.S. Wilson (1975) «The Structure and Behaviour of Canadian Regulatory Boards and Commissions: Multidisciplinary Perspectives» 18 *Adm. Pub. Can.* 189.
- Doern, G.B., M. Prince et G. McNaughton (1982) *Living with Contradictions: Health and Safety Regulation and Implementation in Ontario*, A Study prepared for the Royal Commission on Matters of Health and Safety Arising from the Use of Asbestos in Ontario. Study No. 5.
- Doerr, A.D. (1981) *The Machinery of Government in Canada*, Toronto, Methuen.
- Dowling, J.B., V.N. Macdonald et M.A. Protter (1983) *The Social Realities of Policing: Essays in Legitimation Theory*, Ottawa, Approvisionnements et Services.
- Drayton, W. (1980) «Economic Law Enforcement» 4 *Harvard Environmental L.Rev.* 1.
- Drucker, P.F. (1974) *Management: Tasks, Responsibilities, Practices*, New York, Harper & Row.
- Dunning, C. (1981) *Compliance through the Economic and Regulatory Methodologies*, étude non publiée effectuée pour la CRDC.
- Dunning, C. (1982) *Compliance and Administrative Law: Costs of Compliance*, étude non publiée effectuée pour la CRDC.
- Dworkin, R.M. (1967) «The Model of Rules» 35 *Univ. of Chicago L.Rev.* 14.
- Eddy, H. (1981) *Sanctions, Compliance Policy and Administrative Law*, étude non publiée effectuée pour la CRDC.
- Edwards, G.C. (1980) *Implementing Public Policy*, Washington, Congressional Quarterly Press.
- Edwards, G.C. et I. Sharkansky (1978) *The Policy Predicament: Making and Implementing Public Policy*, San Francisco, W.H. Freeman.
- Ellul, J. (1965) *Propaganda*, New York, Alfred A. Knopf.
- Environmental Mediation International (1983) *Environmental Mediation in Canada*, Seminar Proceedings, Ottawa, 14-15 avril 1983.
- Ericson, R.V. (1982) *Reproducing Order: A Study of Police Patrol Work*, Toronto, University of Toronto Press.
- Erikson, K.T. (1962) «Notes on the Sociology of Deviance» 9 *Social Problems* 307.
- États-Unis (1941) *Attorney General's Committee on Administrative Procedure: Final Report*, Washington.
- États-Unis, Administrative Conference (1983) *Civil Money Penalties As a Sanction*, recommandation No. 72-6, Code of Federal Regulations, janvier 1983, Sec. 305 72-6; *Internal Rev. Service Procedures: Civil Penalties*, recommandation No. 75-7; *Agency Assessment and Mitigation of Civil Money Penalties*, recommandation No. 79-3, Washington.
- États-Unis, Administrative Conference (1983a) *Statement on Guidelines for Choosing the Appropriate Level of Agency Policy Articulation*, Washington.
- États-Unis, Health, Education and Welfare Department (1968) *Policies on Elementary and Secondary School Compliance with Title VI of the Civil Rights Act of 1964*, Washington.

- États-Unis, Regulatory Council (1981) *Project on Alternative Regulatory Approaches, Performance Standards; Information Disclosure: A Practical Guide to the Use of Information Disclosure As a Regulatory Alternative; Tiering; An Overview; Marketable Rights; Monetary Incentives*, Washington.
- Etzioni, A. (1961) *Complex Organizations: A Sociological Reader*, New York, Holt, Rinehart and Winston.
- Evans, J.M., H.N. Janisch, D.J. Mullan et R.C.B. Risk (1980) *Administrative Law Cases, Text, and Materials*, Toronto, Emond-Montgomery.
- Fage, A.P. (1981) «Compliance with Conditions and the Problems of Restoration» dans J. Salter et P. Thomas (éds), *Planning Law for Industry*, Proceedings of the Seminar, vol. 1, Cambridge, International Bar Association.
- Fattah, E.A. (1972) *Une étude de l'effet intimidant de la peine de mort à partir de la situation canadienne*, Rapport du Centre de recherches, Ottawa, Ministère du Solliciteur général.
- Fattah, E.A. (1976) «Une revue de la littérature sur l'effet dissuasif de la peine» dans CRDC, *La crainte du châtement : la dissuasion*, Ottawa, Approvisionnement et Services.
- Fenster, H.L. et D.J. Lee (1982) «The Expanding Audit and Investigative Powers of the Federal Government» 12 *Public Contract L.J.* 193.
- Fisher, B.D. (1984) «Controlling Government Regulation: Cost-Benefit Analysis before and after the *Cotton-Dust Case*» 36 *Admin. L.Rev.* 179.
- Fisse, B. et J. Braithwaite (1983) *The Impact of Publicity on Corporate Offenders*, Albany, State University of New York Press.
- Fisse, W.B. (1978) «The Social Policy of Corporate Criminal Responsibility» 6 *Adelaide L.R.* 361.
- Fleck, J.D. et I.A. Litvak (éds) (1984) *Business Can Succeed: Understanding the Political Environment*, Toronto, Gage Publishing.
- Fox, D. (1979) *La participation du public au processus administratif*, étude effectuée pour la CRDC, Ottawa, Approvisionnement et Services.
- Franson, M.A.H., R.T. Franson et A.R. Lucas (1982) *Environmental Standards: A Comparative Study of Canadian Standards, Standard Setting Processes and Enforcement*, Edmonton, Environment Council of Alberta.
- Franson, R.T. (1979) *Accès à l'information : organismes administratifs autonomes*, étude effectuée pour la CRDC, Ottawa, Approvisionnement et Services.
- French, H.L. (1983) «Special Investigations into Corporate Affairs in the Commonwealth» 9 *Commonwealth L.Bull.* 1069.
- Freund, E. (1928) *Administrative Powers over Persons and Property*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Friedman, L.M. et S. Macaulay (1969) *Law and the Behavioral Sciences*, Indianapolis, Bobbs-Merrill.
- Fry, E. (1984) «Contribution Agreements: The DRIE Experience» dans *Seminar on Contribution Agreements and Loan Guarantees*, Legal Services — DRIE, Ottawa, 26 juin 1984.
- Fuller, L.L. (1960) *Adjudication and the Rule of Law*, Proceedings of the American Society of International Law.
- Galanter, M. (1974) «Why the «Haves» Came Out Ahead: Speculations on the Limits of Legal Change» 9 *Law and Society Rev.* 95.
- Galbraith, J.K. (1983) *The Anatomy of Power*, Boston, Houghton Mifflin.
- Galligan, D.J. (1976) «The Nature and Function of Policies within Discretionary Power» *Public Law* 332.
- Ganz, G. (1972) «Allocation of Decision-Making Functions» *Public Law* 215 et 299.
- Garland, D. (1981) «The Birth of the Welfare Sanction» 8 *British J. of Law & Society* 29.
- Garner, L. (1982) «Management Control in Regulatory Agencies: A Modest Proposal for Reform» 34 *Admin. L. Rev.* 465.
- Garon, A. (1969) «Les contrats administratifs en droit canadien et québécois» dans R.-P. Barbe (éd.), *Droit administratif canadien et québécois*, Ottawa, Éditions de l'Université d'Ottawa.
- Gélinas, A. (éd.) (1978) *Public Enterprise and the Public Interest*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada.
- Gerth, H.H. et C.W. Mills (1958) *From Max Weber: Essays in Sociology*, New York, Oxford University Press.

- Gibson, R.B. (1983) *Control Orders and Industrial Pollution Abatement in Ontario*, Toronto, Canadian Environmental Law Research Foundation.
- Gifford, D.J. (1971) «Communication of Legal Standards, Policy Development, and Effective Conduct Regulation» 56 *Cornell L.Rev.* 409.
- Gifford, D.J. (1972) «Decisions, Decisional Referents, and Administrative Justice» 37 *Law & Contemporary Problems* 3.
- Gillies, J. (1981) *Where Business Fails*, Montréal, Institut de recherches politiques.
- Goble, G.W. (1927-28) «The Sanction of a Duty» 37 *Yale L. J.* 426.
- Goetz, C.J. et R.E. Scott (1981) «Problems of Relational Contracts» 67 *Virginia L.R.* 1089.
- Gohagan, J.K. (1980) *Quantitative Analysis for Public Policy*, New York, McGraw-Hill.
- Goldberg, V.P. (1976) «Regulation and Administered Contracts» 7 *Bell J. of Economics* 426.
- Goldfarb Consultants (1982) *Public Reaction to Government Advertising: Executive Summary*, document présenté au First Canadian Symposium on Government Advertising, Montréal, 19 novembre 1982.
- Goldschmid, H.J. (1982) *An Evaluation of the Present and Potential Use of Civil Money Penalties As a Sanction by Federal Administrative Agencies*, document préparé pour le Committee on Compliance and Enforcement Proceedings, Admin. Conf. of the U.S., 17 novembre 1982.
- Goldstein, J. (1960) «Police Discretion Not to Invoke the Criminal Process: Low-Visibility Decisions in the Administration of Justice» 69 *Yale L.J.* 543.
- Gottlieb, G. (1983) «Relationism: Legal Theory for a Relational Society» 50 *Univ. of Chicago L. Rev.* 567.
- Grande-Bretagne, Royal Commission on Criminal Procedure (1980) *Prosecutions by Private Individuals and Non-Police Agencies*, Research Study No. 10, préparée par K.W. Lidstone, R. Hogg et F. Sutcliffe, Londres, HMSO.
- Grether, D.M. (1978) «Recent Psychological Studies of Behavior under Uncertainty» 68 *Amer. Econ. Rev.* 70.
- Griffin, J.A. et J. Goldring (1974) «Proof of the Due Exercise of Delegated Powers: Application of the Presumption of Regularity» 48 *Australian L.J.* 118.
- Guibal, M. (1983) «Le contrat comme technique de participation des citoyens aux décisions en matière énergétique» 24 *C. de D.* 943.
- Hägerström, A. (1953) *Inquiries into the Nature of Law and Morals*, Stockholm, Almqvist & Wiksell.
- Hahn, R.W. et R.G. Noll (1983) «Barriers to Implementing Tradable Air Pollution Permits: Problems of Regulatory Interactions» 1 *Yale J. on Regulation* 63.
- Haley, J.O. (1980) *Life without Sanctions: An Interpretive Study of Law and Society in Japan*, document non publié.
- Harrison, P. et W.R. Derrick Sewell (1980) «Water Pollution Control by Agreement: The French System of Contracts» 20 *Natural Resources J.* 765.
- Harrison, R.J. (1980) «The Legal Character of Petroleum Licences» 58 *R. du B. Can.* 483.
- Hart, H. et A. Sacks (1958) *The Legal Process, Basic Problems in the Making and Application of Law*, document non publié, Cambridge (Mass.).
- Hartle, D.G. (1976) «Techniques and Processes of Administration» 19 *Adm. Pub. Can.* 21.
- Hartle, D.G. (1979) *Public Policy Decision Making and Regulation*, Montréal, Institut de recherches politiques.
- Hawkins, K. (1984) *Environment and Enforcement: Regulation and the Social Definition of Pollution*, Oxford, Oxford University Press.
- Hawkins, K. et J.M. Thomas (1984) «The Enforcement Process in Regulatory Bureaucracies» dans *Enforcing Regulation*, Boston, Kluwer-Nijhoff.
- Hodgetts, J.E. (1973) *The Canadian Public Service: A Physiology of Government (1867-1970)*, Toronto, University of Toronto Press.
- Hogg, P.W. (1977) *Constitutional Law of Canada*, Toronto, Carswell.
- Holdsworth, Sir William (1964) *A History of English Law*, Londres, Methuen.
- Homans, G.C. (1951) *The Human Group*, New York, Harcourt, Brace.
- Horai, J. et J.T. Tedeschi (1969) «Effects of Credibility and Magnitude of Punishment on Compliance to Threats» 12 *J. of Personality and Social Psychology* 164.
- Howard, J.L. et W.T. Stanbury (1984) *Probing Leviathan: An Investigation of Government in the Economy*, Vancouver, The Fraser Institute.

- Hunter, I.A. et I.F. Kelly (1976) *La Commission d'appel de l'immigration*, étude effectuée pour la CRDC, Ottawa, Approvisionnement et Services.
- International Commission of Jurists (1980) *Breaking the Rules: The Problem of Crimes and Contraventions*, Londres, Justice.
- Irvine, A.G. (1971) «The Delegation of Authority to Crown Corporations» 14 *Adm. Pub. Can.* 556.
- Ison, T.G. (1976) «The Intrusion of Private Law in Public Administration» 17 *C. de D.* 799.
- Issalys, P. (1979) *La Commission d'appel des pensions : étude de procédure administrative en matière de sécurité sociale*, étude effectuée pour la CRDC, Ottawa, Approvisionnement et Services.
- Issalys, P. (1983) «La régulation par un organisme administratif autonome comme modèle de contrôle et de participation» 24 *C. de D.* 831.
- Issalys, P. et G. Watkins (1977) *Les prestations d'assurance-chômage : étude de la procédure administrative de la Commission d'assurance-chômage*, étude effectuée pour la CRDC, Ottawa, Approvisionnement et Services.
- Jacoby, D. et G. Létourneau (1981) «Les soubresauts de Sault Ste-Marie et le droit pénal du Québec» 41 *Revue du Barreau* 447.
- Janisch, H.N. (1978) *Le processus de régulation de la Commission canadienne des transports*, étude effectuée pour la CRDC, Ottawa, Approvisionnement et Services.
- Johnson, J.P. (1982) *Canadian Industrial Incentives Legislation: Government Financial Assistance Programs in Canada*, Toronto, Price Waterhouse.
- Johnson, S.R. (1981) «Reasonable Relation Reassessed: The Examination of Private Documents by Federal Regulatory Agencies» 56 *New York Univ. L.Rev.* 742.
- Johnston, C.C. (1980) *Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*, étude effectuée pour la CRDC, Ottawa, Approvisionnement et Services.
- Jones, E.M. (1966) «Impact Research and Sociology of Law: Some Tentative Proposals» *Wisconsin L.Rev.* 331.
- Joseph, P.A. et J. Hughes (1981) «Is Technology a Bargaining Issue?» 1 *Canterbury L.Rev.* 123.
- Joskow, P.L. et R.C. Noll (1981) «Regulation in Theory and Practice: An Overview» dans G. Fromm (éd.), *Studies in Public Regulation*, Cambridge (Mass.), MIT Press.
- Jowell, J. (1973) «The Legal Control of Administrative Discretion» *Public Law* 178.
- Jowell, J. et D. Millichap (1983) «The Enforcement of Planning Control in London» *J. of Planning and Environment Law* 644.
- Joyce, T.J. (1983) «The EPA's Use of Aerial Photography Violates the Fourth Amendment: *Dow Chemical Co. v. United States*» 15 *Connecticut L.Rev.* 327.
- Kadish, M.R. et S.H. Kadish (1973) *Discretion to Disobey: A Study of Lawful Departures from Legal Rules*, Stanford, Stanford University Press.
- Kadish, S.H. (1963) «Some Observations on the Use of Criminal Sanctions in Enforcing Economic Regulations» 30 *Univ. of Chicago L.Rev.* 423.
- Kagan, R.A. (1984) *Regulatory Enforcement Styles*, document présenté au Meeting of Law and Society Association (non publié), Boston, juin 1984.
- Karmel, R.S. (1982) *Regulation by Prosecution: The Securities and Exchange Commission vs. Corporate America*, New York, Simon and Schuster.
- Kaufman, H. (1960) *The Forest Ranger*, Baltimore, Johns Hopkins.
- Kelleher, S. (1980) *Le Conseil canadien des relations du travail*, étude effectuée pour la CRDC, Ottawa, Approvisionnement et Services.
- Kelman, H.C. (1958) «Compliance, Identification, and Internalization: Three Processes of Attitude Change» 2 *J. of Conflict Resolution* 51.
- Kernaghan, K. (1974) «Codes of Ethics and Administrative Responsibility» 17 *Adm. Pub. Can.* 527.
- Kernaghan, K. (1975) *Comportement professionnel : Directives à l'intention des fonctionnaires*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada.
- Kernaghan, K. (éd.) (1975a) *Les cadres supérieurs dans la Fonction publique : faire ou faire faire*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada.
- Kernaghan, K. (1976) «Political Control of Administrative Action: Accountability or Window Dressing?» 17 *C. de D.* 927.

- Kernaghan, K. (éd.) (1983) *Canadian Public Administration: Discipline and Profession*, Toronto, Butterworths.
- Kingsbury, B. (1981) «Complaints against the Media: A Comparative Study» 1 *Canterbury L.Rev.* 155.
- Kohlberg, L. (1969) «Stage and Sequence: The Cognitive-Developmental Approach to Socialization» dans D.A. Goslin (éd.), *Handbook of Socialization Theory and Research*, Chicago, Rand McNally College.
- Krech, D. et R.S. Crutchfield (1948) *Theory and Problems of Social Psychology*, New York, McGraw-Hill.
- Kreimer, S.F. (1984) «Allocational Sanctions: The Problem of Negative Rights in a Positive State» 132 *Univ. of Pennsylvania L.Rev.* 1293.
- Krislov, S. et al. (éds) (1972) *Compliance and the Law: A Multi-Disciplinary Approach*, Beverly Hills, Sage Publications.
- Kuhn, T.S. (1962) *The Structure of Scientific Revolutions*, Chicago, University of Chicago Press.
- La Roche, K. et K. Webb (1984) «Bureaucrats among the Businessmen: Influencing the Private Sector through Crown Corporations», étude effectuée pour la CRDC publiée dans *Government Enterprise: Roles and Rationales*, documents présentés lors d'une réunion tenue à Ottawa les 24 et 25 septembre 1984 et organisée par le Conseil économique du Canada.
- Laberge, T. (1983) *Le conformisme et les droits de la personne au Canada*, étude non publiée effectuée pour la CRDC.
- Lacasse, J.P. (1983) «Legal Issues Relating to the Canadian National Energy Program» 16 *Vanderbilt J. of Transnational Law* 301.
- Landes, W.M. (1983) «Optimal Sanctions for Antitrust Violations» 50 *Univ. of Chicago L.Rev.* 652.
- Landis, J.M. (1938) *The Administrative Process*, New Haven, Yale University Press.
- Langford, J.W. (1980) «The Identification and Classification of Federal Public Corporations: A Preface to Regime Building» 23 *Adm. Pub. Can.* 76.
- Lassonde, M. (1968) «La concession d'une licence relative à un brevet» 3 *Thémis* 341.
- Levi, M. (1982) «The Powers of Revenue Agencies: An Overview» *British Tax Rev.* 36.
- Levy, G. (1979) «Delegated Legislation and the Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments» 22 *Adm. Pub. Can.* 349.
- Lillico, D. (1985) *The Canadian Film Development Corporation: A Report on Financial Incentives As Mechanisms for Achieving Compliance with Agency Objectives*, étude non publiée effectuée pour la CRDC.
- Lindblom, C.E. (1959) «The Science of «Muddling Through»» 19 *Pub. Admin. Rev.* 79.
- Lindblom, E. et D. Braybrooke (1963) *A Strategy of Decision*, New York, The Free Press.
- Linden, A.M. (1976) «Public Law and Private Law: The Frontier from the Perspective of a Tort Lawyer» 17 *C. de D.* 831.
- Llewellyn, K.N. et E.A. Hoebel (1941) *The Cheyenne Way*, Norman (Okla.), University of Oklahoma Press.
- Lloyd-Bostock, S.M. (1981) «Psychology and the Law: A Critical Review of Research and Practice» 8 *British J. of Law & Society* 1.
- Lloyd-Bostock, S.M. (éd.) (1981a) *Law and Psychology*, documents présentés aux SSRC Law and Psychology Conferences 1979-1980, Oxford, Social Science Research Council.
- Lucas, A.R. (1981) *The Sanctions Process of the Northern Pipeline Agency: Powers, Policy, Procedures*, étude non publiée effectuée pour la CRDC.
- Lucas, A.R. et T. Bell (1977) *L'Office national de l'énergie, ses politiques, sa procédure, ses pratiques*, étude effectuée pour la CRDC, Ottawa, Approvisionnement et Services.
- Macneil, I.R. (1980) *The New Social Contract*, New Haven, Yale University Press.
- MacTaggart, R.T. et al. (1977) *Corporate Social Performance in Canada*, étude préliminaire effectuée pour la Commission royale d'enquête sur les groupements de sociétés, Ottawa, Approvisionnement et Services.
- March, J.G. (1978) «Bounded Rationality, Ambiguity, and the Engineering of Choice» 10 *Bell J. of Economics* 587.
- Mashaw, J.L. (1981) «Conflict and Compromise among Models of Administrative Justice» *Duke L.J.* 181.

- Mashaw, J.L. (1983) *Bureaucratic Justice: Managing Social Security Disability Claims*, New Haven, Yale University Press.
- Mawby, R.I. (1979) «Policing by the Post Office: A Study of Television Licence Evasion» 18 *British J. of Criminology* 242.
- Mazmanian, D.A. et P. Sabatier (éds) (1981) *Effective Policy Implementation*, Lexington (Mass.), Lexington Books.
- McFetridge, D.G. et J.P. Warda (1983) *Canadian R & D Incentives: Their Adequacy and Impact*, Toronto, Canadian Tax Foundation.
- McKay, R.B. (1964) «Sanctions in Motion: The Administrative Process» 49 *Iowa L.Rev.* 441.
- McLuhan, M. (1977-78) «Flip Points: Jerry Brown meets Marshall McLuhan» dans *Co-Evolution Quarterly* 86.
- McQueen, J. (1984) «Integrating Human Resource Planning with Strategic Planning» 27 *Adm. Pub. Can.* 1.
- Meslin, T.B. (1981) «Assessment and Management of Risk in the Transport of Dangerous Materials: The Case of Chlorine Transport in France» 1 *Risk Analysis* 137.
- Meyer, F.A. Jr. et R. Baker (éds) (1979) *Determinants of Law-Enforcement Policies*, Lexington (Mass.), Lexington Books.
- Meyerson, M. et E.C. Banfield (1955) *Politics, Planning and the Public Interest: The Case of Public Housing in Chicago*, Glencoe (Ill.), The Free Press.
- Michener, H.A. et M.R. Burt (1975) «Components of «Authority» As Determinants of Compliance» 31 *J. of Personality and Social Psychology* 606.
- Mitchell, J.D.B. (1951) «A General Theory of Public Contracts» 63 *Juridical Rev.* 60.
- Mnookin, R.H. et L. Kornhauser (1979) «Bargaining in the Shadow of the Law: The Case of Divorce» 88 *Yale L. J.* 950.
- Molot, H.L. (1972) «The Self-Created Rule of Policy and Other Ways of Exercising Administrative Discretion» 18 *R. de droit de McGill* 310.
- Mourgeon, J. (1967) *La répression administrative*, Paris, L.G.D.J.
- Nadeau, R. (1982) *Compliance and Enforcement in Customs and Excise*, étude non publiée effectuée pour la CRDC.
- Nakamura, R.T. et F. Smallwood (1980) *The Politics of Policy Implementation*, New York, St. Martin's Press.
- Neilson, W.A.W. (1981) «Administrative Remedies: The Canadian Experience with Assurances of Voluntary Compliance in Provincial Trade Practices Legislation» 19 *Osgoode Hall L.J.* 153.
- Nelson, D.H. (1951) «Administrative Blackmail: The Remission of Penalties» 4 *Western Political Quarterly* 610.
- Nemetz, P.N. *et al.* (1982) «Toxic Chemical Regulation in Canada: Preliminary Estimates of Costs and Benefits» 25 *Adm. Pub. Can.* 405.
- Niskanen, W.A. (1971) *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine-Atherton.
- Nonet, P. (1969) *Administrative Justice*, New York, Russell Sage Foundation.
- Nouvelle-Zélande, Public and Administrative Law Reform Committee (1983) *Statutory Powers of Entry* (17th Report), Wellington, Government Printer.
- O'Riordan, T. (1976) «Policy Making and Environmental Management: Some Thoughts on Processes and Research Issues» 16 *Natural Resources J.* 55.
- Ontario Economic Council (1978) *Government Regulation: Issues and Alternatives*, Toronto.
- Ontario Law Reform Commission (1983) *Report on Powers of Entry*, Toronto.
- Ostrom, V. (1975) «Alternative Approaches to the Organization of Public Proprietary Interests» 15 *Natural Resources J.* 765.
- Ostrom, V. et E. Ostrom (1977) «Public Goods and Public Choices» dans E.S. Savas (éd.), *Alternatives for Delivering Public Services: Toward Improved Performance*, Boulder (Colo.), Westview Press.
- Packer, H.L. (1968) *The Limits of the Criminal Sanction*, Stanford, Stanford University Press.
- Paltiel, K.Z. (1982) «The Changing Environment and Role of Special Interest Groups» 25 *Adm. Pub. Can.* 198.
- Palumbo, D.J. et M.A. Harder (éds) (1981) *Implementing Public Policy*, Lexington (Mass.), Lexington Books.
- Papua New Guinea Law Reform Commission (1981) *Corporate Social Responsibility*, Occasional Paper No. 15, avril 1981.

- Pascale, R.T. et A.G. Athos (1981) *The Art of Japanese Management*, New York, Simon and Schuster.
- Patston, R.R. (1980) «The Impact of Management Information Systems on the Future of the Public Administration» 10 *Victoria University W.L.R.* 285.
- Pearse, P.H. (1982) *Turning the Tide: A New Policy for Canada's Pacific Fisheries*, Vancouver, Commission on Pacific Fisheries Policy.
- Perrow, C. (1984) *Normal Accidents: Living with High-Risk Technologies*, New York, Basic Books.
- Petersen, H.C. (1975) «An Empirical Test of Regulatory Effects» 6 *Bell J. of Economics* 111.
- Pincoffs, E.L. (1966) *The Rationale of Legal Punishment*, New York, Humanities Press.
- Plott, C.R. (1983) «Externalities and Corrective Policies in Experimental Markets» 93 *The Economic Journal* 106.
- Polyviou, P.G. (1982) *Search and Seizure: Constitutional and Common Law*, Londres, Duckworth.
- Posner, R.A. (1974) «Theories of Economic Regulation» 5 *Bell J. of Economics and Management Science* 335.
- Pressman, J.L. et A. Wildavsky (1979) *Implementation* (2^e éd.), Berkeley, University of California Press.
- Preston, L.E. (1975) «Corporation and Society: The Search for a Paradigm» 13 *J. of Economic Literature* 434.
- Prichard, J.R.S. (1983) *Crown Corporations in Canada: The Calculus of Instrument Choice*, Toronto, Butterworths.
- Priest, M. (1982) *Provision of Information in the Context of Regulation*, Technical Report No. 22, Ottawa, Conseil économique du Canada.
- Priest, M. et A. Wohl (1980) «The Growth of Federal and Provincial Regulation of Economic Activity, 1867-1978» dans W.T. Stanbury (éd.), *Government Regulation: Scope, Growth, Process*, Montréal, Institut de recherches politiques.
- Pross, A.P. (1982) «Governing under Pressure: The Special Interest Groups — Summary of Discussion» 25 *Adm. Pub. Can.* 170.
- Rabin, R.L. (1972) «Agency Criminal Referrals in the Federal System: An Empirical Study of Prosecutorial Discretion» 24 *Stanford L.Rev.* 1036.
- Raiffa, H. (1982) *The Art and Science of Negotiation*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press.
- Reda, F. (1969) «Legal Impact of Contract Management by Government» 24 *Business Lawyer* 925.
- Reid, A.D. et A.H. Young (1985) «Administrative Search and Seizure under the Charter» 10 *Queen's L.J.* 392.
- Reiss, A.J. Jr. (1983) «The Policing of Organizational Life» dans M. Punch (éd.), *Control in the Police Organization*, Cambridge (Mass.), The MIT Press.
- Reiss, A.J. Jr. et A.D. Biderman (1980) *Data Sources on White-Collar Law-Breaking*, Washington, U.S. Department of Justice.
- Rice, D.A. (1968) «Remedies, Enforcement Procedures and the Duality of Consumer Transaction Problems» 48 *Boston University L.Rev.* 559.
- Richardson, G., A. Ogus et P. Burrows (1982) *Policing Pollution*, Oxford, Clarendon Press.
- Ripley, R.B. et G.A. Franklin (1982) *Bureaucracy and Policy Implementation*, Homewood (Ill.), Irwin-Dorsey.
- Ritchie, G. (1983) «Government Aid to Industry: A Public Sector Perspective» 26 *Adm. Pub. Can.* 36.
- Rodgers, H.R. Jr. et C.S. Bullock III (1976) *Coercion to Compliance*, Lexington (Mass.), Lexington Books.
- Rodgers, H.R. Jr. et R. Hanson (1974) «The Rule of Law and Legal Efficacy: Private Values versus General Standards» 27 *Western Political Quarterly* 387.
- Rosenbaum, N. (1981) «Statutory Structure and Policy Implementation: The Case of Wetlands Regulation» dans D.A. Mazmanian et P.A. Sabatier (éds), *Effective Policy Implementation*, Lexington (Mass.), Lexington Books.
- Rosenblum, V.G. (1974) «Handling Citizen Initiated Complaints: An Introductory Study of Federal Agency Procedures and Practices» 26 *Admin. L.Rev.* 1.
- Ross, A. (1946) *Towards a Realistic Jurisprudence*, Copenhagen, Einar Munksgaard.
- Rostow, E.V. (1962) «American Legal Realism and the Sense of the Profession» 34 *Rocky Mountain L.Rev.* 123.

- Russell, B. (1938) *Power: A New Social Analysis*, Londres, George Allen & Unwin.
- Sabatier, P. et D. Mazmanian (1979) *Toward a More Adequate Conceptualization of the Implementation Process — With Special Reference to Regulatory Policy*, Davis (Calif.), Institute for Governmental Affairs.
- Sadler, R.J. (1983) «The Information-Gathering Powers of the Trade Practices Commission» 57 *Australia L.J.* 134.
- Salter, L. (1981) «The Role of the Public in Scientific Determination of Policy: The Canadian Inquiry Process» 31 *Univ. of Toronto L.J.* 343.
- Samek, R.A. (1975) *The Objects and Limits of Law Reform*, étude non publiée effectuée pour la CRDC.
- Samuels, W.J. (1971) «Interrelations between Legal and Economic Processes» *J. of Law & Economics* 435.
- Samuels, W.J. (1974) «The Coase Theorem and the Study of Law and Economics» 14 *Natural Resources J.* 1.
- Schelling, T.C. (éd.) (1983) *Incentives for Environmental Protection*, Cambridge (Mass.), The MIT Press.
- Schultz, R. (1982) «Regulation and Public Administration» 25 *Adm. Pub. Can.* 638.
- Schultz, C.L. (1977) *The Public Use of Private Interest*, Washington, The Brookings Institution.
- Schumacher, E.F. (1974) *Small Is Beautiful*, Londres, Sphere Books.
- Schwartz, R.D. et S. Orleans (1967) «On Legal Sanctions» 34 *Univ. of Chicago L.Rev.* 274.
- Scott, F.R. (1966-67) «Canadian Federalism: The Legal Perspective» 5 *Alberta L.Rev.* 263.
- Sebba, L. (1982) «The Victim's Role in the Penal Process: A Theoretical Orientation» 30 *Amer. J. of Comp. L.* 217.
- Seidman, R.B. (1978) *The State, Law, and Development*, New York, St. Martin's Press.
- Seidman, R.B. (1978a) «Why Do People Obey the Law? The Case of Corruption in Developing Countries» 5 *British J. of Law & Society* 45.
- Selznick, P. (1969) *Law, Society, and Industrial Justice*, New York, Russell Sage Foundation.
- Sendall, B. (1982) *Independent Television in Britain* (3 volumes), Londres, MacMillan.
- Sewell, W.R.D. et T. O'Riordan (1976) «The Culture of Participation in Environmental Decision-making» 16 *Natural Resources J.* 1.
- Shaw, W.R. (1975) «The Procedures to Ensure Compliance by Federal Facilities with Environmental Quality Standards» 5 *Env'tl. L. Rep.* 50, 211.
- Shepherd, J.J. (1983) «Government Aid to Industry: A Private Sector Perspective» 26 *Adm. Pub. Can.* 47.
- Siedentopf, H. (1982) «Introduction: Government Performance and Administrative Reform» dans G.E. Caiden et H. Siedentopf (éds), *Strategies for Administrative Reform*, Lexington (Mass.), Lexington Books.
- Simon, H.A. (1976) *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Process in Administrative Organization* (3^e éd.), New York, The Free Press.
- Simon, H.A. (1976a) «From Substantive to Procedural Rationality» dans S.J. Latsis (éd.), *Method and Appraisal in Economics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Simon, H.A., D.W. Smithburg et V.A. Thompson (1950) *Public Administration*, New York, Alfred A. Knopf.
- Slatter, F. (1982) *Le Parlement et les organismes administratifs*, étude effectuée pour la CRDC, Ottawa, Approvisionnement et Services.
- Slayton, P. (1979) *Le tribunal antidumping*, étude effectuée pour la CRDC, Ottawa, Approvisionnement et Services.
- Slayton, P. (1981) «Competitive Applications before the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission» 59 *R. du B. Can.* 571.
- Slayton, P. et J.J. Quinn (1981) *La Commission du tarif*, étude effectuée pour la CRDC, Ottawa, Approvisionnement et Services.
- Smiley, D.V. (1963) *Conditional Grants and Canadian Federalism*, Toronto, Canadian Tax Foundation.
- Smiley, D.V. et R.M. Burns (1969) «Canadian Federalism and the Spending Power: Is Constitutional Restriction Necessary?» 17 *Can. Tax J.* 468.
- Smith, J.C. et S. Coval (1975) *The Causal Theory of Rules*, étude non publiée effectuée pour la CRDC.

- Smith, L.G. (1982) «Mechanisms for Public Participation at a Normative Planning Level in Canada» 8 *Analyse des Politiques* 561.
- Snow, R. (1977) «Lobster Fishery Licensing: Injustice and Muddling Through?» 4 *Dalhousie L.J.* 119.
- Softley, P. (1984) *TV Licence Evasion*. Research Bulletin No. 18, Londres, Home Office Research and Planning Unit, 8-11.
- Solomon, P.H. Jr. (1983) «Government Officials and the Study of Policy-Making» 26 *Adm. Pub. Can.* 420.
- Spigelman, J.J. (1977) *Sanctions, Remedies and Law Reform*, document non publié de la Australia Law Reform Commission.
- Spivey, W.A. et W.J. Wroblewski (1979) *Econometric Model Performance in Forecasting and Policy Assessment*, Washington, American Enterprise Institute.
- Stanbury, W.T. (1976) «Penalties and Remedies under the *Combines Investigation Act* 1889-1976» 14 *Osgoode Hall L.J.* 571.
- Stanbury, W.T. (éd.) (1980) *Government Regulation: Scope, Growth, Process*, Montréal, Institut de recherches politiques.
- Stanbury, W.T. et J. Fulton (1984) «Suasion As a Governing Instrument» dans A.M. Maslove (éd.), *How Ottawa Spends 1984: The New Agenda*, Toronto, Methuen.
- Stanbury, W.T., G.J. Gorn et C.B. Weinberg (1983) «Federal Advertising Expenditures» dans G. Bruce Doern (éd.), *How Ottawa Spends 1983: The Liberals, the Opposition & Federal Priorities*, Toronto, Lorimer.
- Stigler, G.J. (1970) «The Optimum Enforcement of Law» 18 *J. of Political Economy* 526.
- Stigler, G.J. et C. Friedland (1962) «What Can Regulators Regulate? The Case of Electricity» 5 *J. of Law & Economics* 1.
- Stjernquist, P. (1973) *Laws in the Forests: A Study of Public Direction of Swedish Private Forestry*. Kylen (Suède), Lund CWK Gleerup.
- Stone, C.D. (1981) «From a Language Perspective» 90 *Yale L. J.* 1149.
- Street, H. (1975) «Licensing» dans *Justice in the Welfare State* (2^e éd.), Londres, Stevens & Sons.
- Summers, R.S. (1982) *Instrumentalism and American Legal Theory*, Ithaca (N.Y.), Cornell University Press.
- Tarnopolsky, W.S. (1968) «The Iron Hand in the Velvet Glove: Administration and Enforcement of Human Rights Legislation in Canada» 46 *R. du B. Can.* 565.
- Tedeschi, J.T. et al. (1970) «The Effects of Opportunity Costs and Target Compliance on the Behavior of a Threatening Source» 6 *J. of Experimental Social Psychology* 205.
- Thain, D.H. (1979) «The Mistakes of Business in Dealing with Politics and Government» 44:3 *Business Quarterly* 46.
- Thomas, P.G. (1982) «Public Administration and Expenditure Management» 25 *Adm. Pub. Can.* 674.
- Thomforde, F.H. Jr. (1975) «Patterns of Disparity in SEC Administrative Sanctioning Practice» 42 *Tennessee L. Rev.* 465.
- Thomforde, F.H. Jr. (1976) «Controlling Administrative Sanctions» 74 *Michigan L.Rev.* 709.
- Thomforde, F.H. Jr. (1981) «Administrative Enforcement Powers and Procedures under the Proposed Securities Market Law» 19 *Osgoode Hall L.J.* 381.
- Thompson, A.R. (1980) *Environmental Regulation in Canada: An Assessment of the Regulatory Process*, Vancouver, Westwater Research Centre.
- Thomson, O. (1977) *Mass Persuasion in History: An Historical Analysis of the Development of Propaganda Techniques*, Édimbourg, Paul Harris Publishing.
- Tobias, P.B. (1979) «The Abuse of Power in the Granting or Withholding of Privileges by Institutions, Hospitals, Universities, et cetera» dans *Lectures LSUC*, Toronto, Richard De Boo.
- Tomlinson, E.A. et J.L. Mashaw (1972) «The Enforcement of Federal Standards in Grant-in-Aid Programs: Suggestions for Beneficiary Involvement» 58 *Virginia L.Rev.* 600.
- Trebilcock, M.J. et al. (1981) *The Choice of Governing Instruments: Some Applications* (Technical Report No. 12), Toronto, Conseil économique du Canada.
- Trebilcock, M.J., L. Waverman et J.R.S. Prichard (1978) «Markets for Regulation: Implications for Performance Standards and Institutional Design» dans *Government Regulation — Issues and Alternatives*, Toronto, Ontario Economic Council.

- Treize, D. (1975) «Alternative Approaches to Legal Control of Environmental Quality in Canada» 21 *R. de droit de McGill* 404.
- Truitt, T.H. et al. (1983) *Environmental Audit Handbook: Basic Principles of Environmental Compliance Auditing* (2^e éd.), New York, Executive Enterprises Pubs.
- Tupper, A. et G.B. Doern (éds) (1981) *Public Corporations and Public Policy in Canada*, Montréal, Institut de recherches politiques.
- Turk, A.T. (1969) *Criminality and Legal Order*, Chicago, Rand McNally.
- Turner, A.N. (1982) «Consulting Is More Than Giving Advice» *Harvard Bus. Rev.* 120.
- Turpin, C. (1972) *Government Contracts*, Londres, Penguin.
- Twining, W. (1973) *Karl Llewellyn and the Realist Movement*, Londres, Weidenfeld and Nicolson.
- Van Alstyne, W. (1977) «Cracks in «The New Property»: Adjudicative Due Process in the Administrative State» 62 *Cornell L.Rev.* 445.
- Van Loon, R. (1983) «The Policy and Expenditure Management System in the Federal Government: The First Three Years» 26 *Adm. Pub. Can.* 255.
- Vandervort, L. (1979) *Le contrôle politique des organismes administratifs autonomes*, étude effectuée pour la CRDC, Ottawa, Approvisionnement et Services.
- Veljanovski, C.G. (1981) *Regulating Industrial Accidents — An Economic Analysis of Market and Legal Responses*, thèse, University of York.
- Veljanovski, C.G. (1983) «Regulatory Enforcement — An Economic Study of the British Factory Inspectorate» 5 *Law and Policy Quarterly* 75.
- Victor, P.A. et al. (1981) *Environmental Protection Regulation: Water Pollution and the Pulp and Paper Industry* (Technical Paper No. 14), Ottawa, Conseil économique du Canada.
- Viscusi, W.K. (1979) «The Impact of Occupational Safety and Health Regulation» 10 *Bell J. of Economics* 117.
- Viscusi, W.K. et R.J. Zeckhauser (1979) «Optimal Standards with Incomplete Enforcement» 27 *Public Policy* 437.
- von Finkenstein, K. (1984) «Loan Guarantees: The Crown's Side» dans *Seminar on Contribution Agreements and Loan Guarantees*, Ottawa, Legal Services.
- Walker, D.M. (1980) *The Oxford Companion to Law*, Oxford, Clarendon Press.
- Webb, K.R. (1983) *Industrial Water Pollution Control and the Environmental Protection Service*, étude non publiée préparée pour la CRDC.
- Webb, K.R. (1984) *The Petroleum Incentives Program — An Alternative to Tax-Based Subsidies*, travail présenté au professeur J.P. Lacasse, Université d'Ottawa, Cours de maîtrise en droit sur la fiscalité des ressources naturelles.
- Webb, K.R. (1984a) *Financial Incentives Available to the Canadian Mining Industry — A Comparison of the Federal, Ontario and Quebec Regions*, travail présenté au professeur J.P. Lacasse, Université d'Ottawa, Cours de maîtrise en droit sur la gestion des ressources naturelles.
- Webb, K.R. (1985) *The Legal Framework for the Administration of Federal Grant Incentives*, travail présenté au professeur E. Ratushny, Université d'Ottawa, Cours de maîtrise en droit.
- Weber, L. (1982) *The German Ordnungswidrigkeitengesetz*, étude non publiée effectuée pour la CRDC.
- Weber, M. (1966) *Law in Economy and Society*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press.
- Weiler, P.C. (1968) «Two Models of Judicial Decision-Making» 46 *R. du B. Can.* 406.
- Weiler, P.C. (1974) «La réforme de la peine» dans *Études sur le sentencing*, Ottawa, Approvisionnement et Services.
- Weiler, P.C. (1976) «The Administrative Tribunal: A View from the Inside» 26 *Univ. of Toronto L.J.* 193.
- Wengert, N. (1976) «Citizen Participation: Practice in Search of a Theory» 16 *Natural Resources J.* 23.
- Wexler, S. (1975) «Discretion: The Unacknowledged Side of Law» 25 *Univ. of Toronto L.J.* 120.
- Wheeler, M.E. (1984) «The Use of Criminal Statutes to Regulate Product Safety» 13 *J. of Legal Studies* 593.
- Wilcox, A.F. (1972) *The Decision to Prosecute*, Londres, Butterworths.
- Willcox, A.W. (1969-70) «The Function and Nature of Grants» 22 *Admin. L.Rev.* 125.
- Williams, G. (1955) «The Power to Prosecute» *Crim. L.Rev.* 596.
- Williams, G. (1956) «Discretion in Prosecuting» *Crim. L.Rev.* 222.
- Williams, G. (1967) «Control by Licensing» 20 *Current Legal Problems* 81.

- Williams, S.F. (1983) «Liberty and Property: The Problem of Government Benefits» 12 *J. of Legal Studies* 3.
- Willis, J. (1935) «Three Approaches to Administrative Law: The Judicial, the Conceptual and the Functional» 1 *Univ. of Toronto L.J.* 53.
- Willis, J. (1968) «The McRuer Report: Lawyers' Values and Civil Servants' Values» 18 *U. of Toronto L.J.* 351.
- Wilmot, C.R. (1982) *Compliance: A Report on Achieving Compliance with Administrative Law*, Toronto, Ontario Ministry of Transportation and Communications.
- Wilson, J.Q. (1971) «The Dead Hand of Regulation» 25 *The Public Interest* 39.
- Wilson, J.Q. (éd.) (1980) *The Politics of Regulation*, New York, Basic Books.
- Wilson, V.S. (1981) *Canadian Public Policy and Administration: Theory and Environment*, Toronto, McGraw-Hill.
- Wilson, W. (1887) «The Study of Administration» 2 *Political Science Quarterly* 197.
- Younger, J.W. (1983) «Rethinking Criminal Sanctions for Corporations» 4 *Ontario Lawyers Weekly*.
- Zeigler, H. *et al.* (éds) (1983) «Interest Groups and Public Policy: A Symposium» 11 *Policy Studies J.* 599.

Table de jurisprudence

- Alberta Human Rights Commission v. Alberta Blue Cross Plan*, (1984) 4 Admin. L.R. 135.
- Alphacell Ltd. v. Woodward*, [1972] 2 All E.R. 475 (H.L.); [1972] A.C. 824.
- Andre v. Superior Cheese Co. of Canada*, (1983) 2 Admin. L.R. 164 (C.A. Man.).
- Armstrong v. City of Regina*, [1972] 1 W.W.R. 685 (B.R. Sask.).
- Atilone Industries v. CPSC*, 707 F. 2d 1485 (D.C. Cir. 1983).
- Attorney-General for British Columbia v. Esquimalt and Nanaimo Railway Company*, [1950] A.C. 87.
- Attorney-General for Ontario v. Reciprocal Insurers*, [1924] A.C. 328.
- Attorney-General of Canada v. Aluminum Co. of Canada Ltd.*, (1980) 115 D.L.R. (3d) 495 (C.S. C.-B.).
- Bivens v. Six Unknown Named Agents of Federal Bureau of Narcotics*, 403 U.S. 388 (1971), 421 (Le juge en chef Burger dissident).
- British Columbia Development Corporation c. Ombudsman*, [1984] 2 R.C.S. 447; 55 N.R. 298.
- C.N. c. Procureur général du Canada*, [1983] 2 R.C.S. 206; (1983) 49 N.R. 241.
- Camara v. Municipal Court*, 387 U.S. 523 (1967).
- Carltona Ltd. v. Commissioners of Works and Others*, [1943] 2 All E.R. 560.
- Carota c. Jamieson*, [1979] 1 C.F. 735.
- City National Leasing Ltd. v. General Motors of Canada Ltd.*, (1984) 47 O.R. (2d) 653.
- Colonnade Catering Corp. v. U.S.*, 397 U.S. 72 (1970).
- Couture c. La Reine*, [1972] C.F. 1137; (1972) 28 D.L.R. (3d) 301.
- Dale Corporation v. Rent Review Commission*, (1983) 2 Admin. L.R. 260 (C.A. N.-É.).
- Delmonico v. Director of Wildlife*, (1969) 67 W.W.R. 340 (C.-B.).
- Donovan v. Dewey*, 452 U.S. 594 (1981), 69 L. Ed. 2d 262, 101 S.Ct. 2534.
- Dow Chemical Co. v. United States*, 536 F. Supp 1355, 1357 (E.D. Mich. 1982); voir également (1983), 15 Comm. L.Rev. 327.
- Federal Trade Commission v. Texaco, Inc.*, 555 F. 2d 862, 872 (D.C. Cir.) (*en banc*), cert. refusé (1977), 431 U.S. 974 (citant *FMC v. Port of Seattle*, 521 F. 2d 431, 433 (9th Cir. 1975)).
- Frank v. Maryland*, 359 U.S. 360 (1959).
- Franklin's Case*, (1593) 5 Co. Rep. 46b.
- Ghani v. Jones*, [1969] 3 All E.R. 1700.
- Goodyear Tire and Rubber Co. of Canada Ltd. v. The Queen*, [1956] R.C.S. 303.
- H.B. Milk Producers Co-Op. Co. v. N.Z. Milk Board*, [1961] N.Z.L.R. 218.
- Helix Investments Ltd. c. Hunter*, [1984] 1 C.F. 262; (1983) 2 Admin. L.R. 23.
- Hunter c. Southam Inc.*, [1984] 2 R.C.S. 145.
- Imperial Tobacco Sales Co. v. Attorney-General of Alberta*, [1941] 2 D.L.R. 673; 76 C.C.C. 84 (C.S. Alb.).
- James Richardson & Sons c. Ministre du Revenu national*, [1984] 1 R.C.S. 614, infirmant [1983] 1 C.F. 257 (C.A.).
- Johnston v. Winnipeg*, [1926] 1 W.W.R. 843 (C.A. Man.).
- Lambert c. Lastoplex Chemicals* [1972] R.C.S. 569; (1971) 25 D.L.R. (3d) 121.
- MacDonald c. Vapor Canada Ltd.*, [1977] 2 R.C.S. 134; (1976) 66 D.L.R. (3d) 1.
- Maple Lodge Farms c. Gouvernement du Canada*, [1982] 2 R.C.S. 2, confirmant [1981] 1 C.F. 500, confirmant [1980] 2 C.F. 458.
- McEvoy c. Procureur général du Nouveau-Brunswick*, [1983] 1 R.C.S. 704.
- McInnes v. Onslow Fane*, [1978] 3 All E.R. 211 (Ch.D.).
- Nakkuda Ali v. Jayaratne*, [1951] A.C. 66.
- Nichols & Co. v. Sec. of Agriculture*, 131 F. 2d 651, 659 (1st Cir. 1942).
- Noel & Lewis Holdings Ltd. v. The Queen*, (1983) 1 Admin. L.R. 290.

Ostash v. Sonnenberg, (1968) 67 D.L.R. (2d) 311 (C.A. Alb.).
Oyler v. Boles, 368 U.S. 448 (1962).
People v. Gray, 254 Cal. App. 2d, 256 (1967).
People v. Utica Daw's Drug Co. (4th Dept.) 16 App. Div. 2d 12, 225 NYS2d 128, 4 ALR3d 393.
Proprietary Articles Trade Association v. Attorney-General for Canada, [1931] A.C. 310.
R. c. Corporation de la Ville de Sault Ste-Marie, [1978] 2 R.C.S. 1299; 85 D.L.R. (3d) 161.
R. c. Saskatchewan Wheat Pool, [1983] 1 R.C.S. 205; (1983) 143 D.L.R. (3d) 9.
R. c. Wetmore, [1983] 2 R.C.S. 284; (1983) 49 N.R. 286 (S.C.C.).
R. v. Ascanio Pack and Co. and Paice, (1912) 76 J.P. 487.
R. v. Burton, (1983) 1 D.L.R. (4th) 152, 7 C.C.C. (3d) 87 (C.A. T.-N.), infirmant 40 Nfld. & P.E.I.R. 335 (Cour prov. T.-N.).
R. v. Goodbaum, [1978] 1 C.R. (3d) 152 (C.A. Ont.).
R. v. Griffin (1957), 45 M.P.R. 169; 122 C.C.C. 271 (C.S. Î.-P.-É.).
R. v. Hauser, [1977] 6 W.W.R. 501, infirmé par [1979] 1 R.C.S. 984.
R. v. I.C.R. Haulage, Limited, [1944] K.B. 551.
R. v. Liverpool Corporation, Ex parte Liverpool Taxi Fleet Operators' Association, [1972] 2 Q.B. 299.
R. v. MacMillan Bloedel Limited, [1984] 2 W.W.R. 699 (C.A. C.-B.).
R. v. Paint, (1917) 28 C.C.C. 171 (N.S.S.C.).
R. v. Steinson, [1945] 3 W.W.R. 438; [1946] 1 D.L.R. 543; 85 C.C.C. 200 (C.A. Sask.).
R. v. Suncor (1984), 3 Fisheries Pollution Reports 270 (Cour prov. Alb.).
R. v. Workmen's Compensation Board, Ex parte Foster Wheeler Ltd., (1968) 70 D.L.R. (2d) 313.
Radulesco c. Commission canadienne des droits de la personne, [1984] 2 R.C.S. 407; (1984) 55 N.R. 384.
Re Abitibi Paper Co. Ltd. and The Queen, (1979) 24 O.R. (2d) 742 (C.A.).
Re Adelphi Book Store Ltd. and The Queen, (1972) 8 C.C.C. (2d) 49 (C.A. Sask.).
Re Krassman and The Queen, (1972) 8 C.C.C. (2d) 45 (C.S. Alb.).
Re McAvoy, (1970) 12 C.R.N.S. 56 (T.N.-O.).
Re Minister of Forests and MacMillan Bloedel Ltd., (1981) 123 D.L.R. (3d) 224.
Re Minister of Forests and Whonnock Industries Ltd., (1981) 123 D.L.R. (3d) 239.
Re Perepolkin, [1956] 8 D.L.R. (2d) 297; 117 C.C.C. 25 (C.S. C.-B.).
Re Purdy and The Queen, (1972) 28 D.L.R. (3d) 720; 8 C.C.C. (2d) 52 (C.S. N.-B.).
Ref. re Section 94(2) of the Motor Vehicle Act (B.C.), [1985] 2 R.C.S. 486.
Ref. re Validity of Section 5(a) of the Dairy Industry Act, [1949] R.C.S. 1.
Ridge v. Baldwin, [1964] A.C. 40.
Roncarelli v. Duplessis, [1959] R.C.S. 121; 16 D.L.R. (2d) 689.
Rose v. The Queen, [1960] O.R. 147; [1960] O.W.N. 120; 22 D.L.R. (2d) 633 (C.A.).
Rosenbaum v. Law Society of Manitoba (1983), 2 Admin. L.R. 210.
Rourke c. La Reine, [1978] 1 R.C.S. 1021; (1977), 38 C.R.N.S. 268.
See v. City of Seattle, (1967) 387 U.S. 541.
Sherras v. De Rutzen, [1895] 1 Q.B. 918.
St. Catharines Flying Club v. The City of St. Catharines, [1953] O.R. 393; [1953] 2 D.L.R. 685 (C.A. Ont.).
Tomko c. Labour Relations Board (N.-É.), [1977] 1 R.C.S. 112; (1975) 69 D.L.R. (3d) 250.
Voyager Explorations Ltd. v. Ontario Securities Commission, [1970] 1 O.R. 237.
Welbridge Holdings Ltd. c. Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg, [1971] R.C.S. 957; (1970) 22 D.L.R. (3d) 470.
Williams v. Giddy, [1911] A.C. 381.

Table des lois

- Charte canadienne des droits et libertés*, Annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*, (R.-U.) 1982, chap. 11.
- Déclaration canadienne des droits*, S.R.C. 1970, Appendice III.
- Loi canadienne sur les droits de la personne*, S.C. 1976-77, chap. 33.
- Loi concernant les champs de bataille nationaux de Québec*, S.C. 1907-08, chap. 57 et 58.
- Loi constitutionnelle de 1982*, édictée par la *Loi de 1982 sur le Canada*, (R.-U.) 1982, chap. 11.
- Loi d'interprétation*, S.R.C. 1970, chap. I-23.
- Loi de 1911 concernant les commissaires du havre de Toronto*, S.C. 1911, chap. 26.
- Loi de l'impôt sur le revenu*, S.R.C. 1970, chap. I-5.
- Loi des commissaires du havre de Hamilton*, S.C. 1912, chap. 98.
- Loi n° 5 de 1973 portant affectation de crédits*, S.C. 1973-74, chap. 47.
- Loi relative à la circulation sur les terrains du gouvernement*, S.R.C. 1970, chap. G-10.
- Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, S.R.C. 1970, chap. C-23.
- Loi sur l'accès à l'information*, S.C. 1980-81-82-83, chap. 111.
- Loi sur l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent*, S.R.C. 1970, chap. S-1.
- Loi sur l'aéronautique*, S.R.C. 1970, chap. A-3.
- Loi sur la Capitale nationale*, S.R.C. 1970, chap. N-3.
- Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs*, S.R.C. 1970, chap. M-12.
- Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970, chap. 10 (2^e Supp.).
- Loi sur la radio*, S.R.C. 1970, chap. R-1.
- Loi sur la radiodiffusion*, S.R.C. 1970, chap. B-11.
- Loi sur le Conseil des ports nationaux*, S.R.C. 1970, chap. N-8.
- Loi sur le contrôle de l'énergie atomique*, S.R.C. 1970, chap. A-19.
- Loi sur le programme d'encouragement du secteur pétrolier*, S.C. 1980-81-82-83, chap. 107.
- Loi sur le transport des marchandises dangereuses*, S.C. 1980-81-82-83, chap. 36.
- Loi sur les Commissions de port*, S.R.C. 1970, chap. H-1.
- Loi sur les marques de commerce*, S.R.C. 1970, chap. T-10.
- Loi sur les pêcheries*, S.R.C. 1970, chap. F-14.
- Loi sur les ports et jetées de l'État*, S.R.C. 1970, chap. G-9.
- Loi sur les textes réglementaires*, S.C. 1970-71-72, chap. 38.
- Ministry of Forests Act*, R.S.B.C. 1979, chap. 272.



Commission de réforme du droit
du Canada

Law Reform Commission
of Canada

DROIT ADMINISTRATIF

droit, objectifs publics et observation des normes

Document de travail 51

Canada